

QUINZE ANS D'ÉVOLUTION DE LA DYNAMIQUE INTERNATIONALE DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT « OFFSHORE »

JEAN-FRANÇOIS THONY*
CATHERINE DUJOLS-THONY**

La lutte contre le blanchiment d'argent dans les paradis financiers *offshore* a suivi depuis la fin des années 1980 une dynamique qui n'a pas toujours été linéaire, en raison des arbitrages subtils des États industrialisés entre les nécessités de la lutte contre la criminalité organisée et leurs propres intérêts. Ceux-ci ont rapidement pris conscience des obstacles incontournables que les paradis financiers formaient à la lutte contre l'économie criminelle, et plus récemment terroriste. Toutefois, ils n'étaient pas nécessairement insensibles aux outils que pouvait offrir à de nombreux égards la finance *offshore*, tant pour favoriser leurs entreprises dans la compétition acharnée du commerce

international que pour servir les « intérêts supérieurs » de l'État ; un concept cachant des réalités fort différentes, parfois parfaitement légitimes et légales, parfois moins avouables. Dans le même temps, à l'heure de la mondialisation de la finance internationale, ils s'irritaient de plus en plus de voir des capitaux (soumis aux impôts) s'évaporer sous le soleil des tropiques dans les paradis fiscaux. Cette dynamique internationale a donc suivi les effets de balancier d'une politique cherchant à concilier des intérêts souvent contradictoires, l'économie reprenant parfois le dessus sur les politiques criminelles, les politiques fiscales s'alliant parfois aux politiques criminelles (ou s'abritant derrière elles), et, plus

* Magistrat détaché, Assistant General Counsel au Fonds monétaire international (FMI), chargé des questions de lutte contre le blanchiment de l'argent et du financement du terrorisme.

** Juriste, ancien expert juridique auprès du Service de la prévention du crime des Nations unies, ancienne chargée de mission auprès de l'ambassadeur itinérant chargé des questions de criminalité organisée et de corruption au ministère des Affaires étrangères français.

Cet article ne peut pas être représenté comme exprimant les vues du FMI.

récemment, l'antiterrorisme rejetant au deuxième plan les considérations mercantiles. Mais elle a aussi été façonnée par la recherche d'une « universalisation » de la stratégie de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dessinée par le G7. Dans cette perspective, la mise à contribution du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale devenait naturelle. La stratégie des institutions financières internationales (IFI) évoluait, en effet, dans le même temps pour tenter d'améliorer la stabilité et l'intégrité des marchés financiers en réponse aux crises financières des années 1990, stratégie intégrant nécessairement la lutte contre la corruption, le blanchiment d'argent et, plus généralement, les « abus financiers ».

En 1990, le groupe d'experts mandaté par le G7, qui comportait 15 pays, plus la Commission européenne, et qui prenait le nom de Groupe d'action financière contre le blanchiment des capitaux (Gafi)¹, faisait dans son premier rapport le constat des techniques utilisées par les trafiquants de drogues pour gérer les flux de revenus émanant de leurs activités criminelles. Dans un rapport qui édictait 40 recommandations destinées à s'attaquer à l'argent du trafic de drogue, les experts tentaient de quantifier l'ampleur du blanchiment, qu'ils évaluaient à 85 milliards de dollars par an pour les seules ventes de stupéfiants en Europe et aux États-Unis. Le rapport décrivait les différentes méthodes de blanchiment faisant appel aux systèmes bancaires formels et informels. Il notait l'utilisation des centres *offshore* et des paradis fiscaux, ainsi que du système bancaire informel de type *hawala*,

« redécouvert » quelques années plus tard à l'occasion de la mise en place des mesures de lutte contre le financement du terrorisme. Cependant, il décidait que l'urgence était d'axer les mesures antiblanchiment sur le système bancaire traditionnel au lieu de focaliser sur les techniques utilisant des paradis financiers : « ... ces techniques imposent de passer par des étapes où une détection est possible. Soit l'argent liquide doit être exporté en franchissant une frontière et être déposé ensuite dans un établissement financier étranger ; soit l'opération requiert la complicité, consciente ou non, d'une personne du pays d'origine, qui ne soit pas liée au trafic de drogue ; soit il faut convaincre un établissement financier national qu'un dépôt élevé en liquide ou l'achat d'un chèque de caisse est légitime. Une fois ces obstacles surmontés, il est beaucoup plus aisé de se mouvoir à l'intérieur du système financier légal »².

Toutefois, force est de constater que cette stratégie a été victime de son propre succès : en se concentrant sur la mise en place de « protections » dans le système bancaire des pays membres, elle amenait les blanchisseurs à déplacer la première phase du blanchiment³ à l'extérieur du système Gafi, notamment dans les centres *offshore* ou dans les pays dépourvus de régime de contrôle. Les financiers du crime multipliaient ensuite les procédés rendant l'identification de l'origine des fonds et du bénéficiaire réel des transactions quasi impossible, avant de réintégrer les fonds à l'intérieur de la sphère Gafi. De fait, cette stratégie comportait en son sein une faiblesse notable : s'il est exact que les transactions passant par

les paradis financiers finissent par atterrir dans les institutions financières « protégées », c'est, en général, à un moment où toute détection du caractère suspect des fonds est devenue virtuellement impossible en raison précisément des opérations de blanchiment (préblavage) effectuées (avec succès) auparavant. Autre conséquence de cette stratégie du « tout bancaire », les opérations de blanchiment se sont rapidement déplacées hors du système bancaire, puis hors du système financier non bancaire, dans des secteurs non couverts par les recommandations. En un mot, elle eut pour effet pervers une opacification encore plus grande du blanchiment en l'amenant dans des champs que le Gafi ne contrôlait pas.

La nécessité de prendre en compte cette réalité et ces évolutions a débouché sur la mise en place en 1996 d'un processus de révision des recommandations dont l'un des principaux apports a été d'étendre le champ des institutions couvertes par les recommandations pour inclure des secteurs non bancaires tels⁴ que l'assurance sur la vie ou les intermédiaires financiers. Par ailleurs, une nouvelle recommandation 13 incitait les pays du Gafi à « apporter une attention particulière aux menaces de blanchiment de capitaux inhérentes aux technologies nouvelles ou en développement, qui risquent de favoriser l'anonymat ».

Les recommandations révisées prévoyaient enfin spécifiquement l'identification des personnes morales, et demandaient aux États membres de « prêter attention » aux possibilités d'utilisation abusive de sociétés écrans par les auteurs d'opérations de blanchiment de capitaux, et de « considérer

s'il faut prendre des mesures supplémentaires pour prévenir une utilisation illicite de ces entités »⁵.

On notera la prudence du langage utilisé par les rédacteurs qui témoigne bien de la difficulté du Gafi à franchir le pas et à s'attaquer de front à la question des centres *offshore* (dans lesquels ces sociétés écrans fleurissent), et ce, en raison même de divergences au sein du Gafi sur ce point. Nombre de pays membres du Gafi étaient, en effet, directement concernés par la question, soit parce que certains de leurs territoires d'outre-mer étaient eux-mêmes des centres *offshore*, soit parce que leur législation interne permettait la création ou l'usage de sociétés écrans, soit parce qu'ils en étaient les utilisateurs pour diverses raisons⁶.

LES PAYS ET TERRITOIRES NON COOPÉRATIFS

Toutefois, le problème des « États voyous », comme les dénomme l'administration américaine, était devenu trop central dans la lutte contre le blanchiment pour que le Gafi puisse continuer à le contourner. En effet, il n'existait pas une seule opération de blanchiment ou de financement du terrorisme d'envergure (et cela est malheureusement toujours vrai) qui n'empruntât les chemins des paradis financiers ; ce qui laissait un trou béant dans la stratégie internationale de lutte. Malgré ses réticences internes, le Gafi ne pouvait s'en tenir à la seule supplique de prêter attention au phénomène, et devait trouver un moyen de s'y attaquer sans remettre en cause sa dynamique interne.

C'est dans ces conditions que, sur le fondement de la recommandation 21, qui prévoyait que « les institutions financières devaient porter une attention particulière à leurs relations d'affaires et à leurs transactions avec les personnes physiques et morales, y compris les sociétés ou les institutions financières, résidant dans les pays qui n'appliquent pas ou trop peu les (...) recommandations », le Gafi entreprenait d'établir une liste des pays et territoires non coopératifs (PTNC) n'appliquant pas ou trop peu les recommandations. Dans un rapport du 14 février 2000⁷, le Gafi constituait une liste de 25 critères destinée à évaluer la mise en œuvre des recommandations par les pays n'étant pas membres du Gafi. Le rapport prévoyait la possibilité de prendre des contre-mesures à l'égard des pays et territoires identifiés comme non coopératifs au terme du processus d'évaluation, allant de diligences accrues imposées aux institutions financières des pays membres du Gafi pour les transactions émanant de ces pays jusqu'à l'interruption pure et simple des transactions financières avec certains PTNC. En juin de la même année, le Gafi publiait une liste de 15 PTNC⁸, qui s'élevait par la suite jusqu'à 19 pays en septembre 2001. Toutefois, seuls 3 pays ont fait l'objet de contre-mesures depuis le début du processus : Myanmar, Nauru et Ukraine.

Il n'est pas exagéré de dire que malgré son caractère brutal, ce processus a permis des avancées significatives sur le plan de la mise en œuvre de mesures antiblanchiment dans la plupart des pays concernés. Compte tenu des menaces au plan financier et des risques

encourus pour leur réputation internationale, les pays ou territoires figurant sur la liste noire se sont empressés de se mettre en conformité avec les mesures imposées par le Gafi, alors que la négociation ou la persuasion n'avaient jusqu'alors porté que peu de fruits.

Toutefois, ce succès ne devait pas cacher une impasse politique programmée, en raison de la méthode employée aboutissant à creuser la fracture entre les pays membres du Gafi et les pays non membres. En effet, de nombreux pays s'émurent de ce que les critères employés pour évaluer le caractère coopératif des pays non membres du Gafi allaient plus loin que les recommandations que les pays membres s'appliquaient à eux-mêmes. Ils dénonçaient avec vigueur l'application d'un double standard, l'un plus rigoureux pour les pays hors de la sphère Gafi, l'autre plus accommodant pour les membres du groupe.

« Certains membres du Gafi Caraïbes ont dû, dans le cadre de l'initiative PTNC, abolir les sociétés par action, les comptes à numéros, ou les administrateurs prête-noms, et réglementer les avocats, les comptables, les agents de change, ou les agents immobiliers » déclarait, le 12 juin 2003, le ministre de la Justice des Bahamas, Alfred Sears, également président du groupe régional du Gafic⁹, un organe régional affilié au Gafi, qui ajoutait : « Au sein du Gafi, les sociétés par action, les administrateurs prête-noms, les comptes à numéro sont autorisés, et les avocats, les comptables, les agents de change, ou les agents immobiliers, ne sont pas réglementés ».

D'autres ont remis en question le système de sélection des PTNC et

souligné le caractère subjectif de la notion de coopération. Ainsi, par exemple, si le placement de Myanmar sur la liste peut s'expliquer légitimement par l'absence d'un cadre législatif adéquat dans un pays se trouvant dans le triangle d'or de la drogue, on comprend mal pourquoi aucun des pays voisins n'y figure, alors qu'ils sont concernés par le même problème de drogue et qu'aucun, à part la Thaïlande, ne dispose de lois et de régimes antiblanchiment. Certains d'entre eux devraient logiquement figurer sur la liste. Or, les raisons pour lesquelles ils n'ont pas été examinés ou listés ne ressortent pas clairement de l'examen des rapports publics du Gafi sur ce point¹⁰.

En conséquence, et c'est là l'un des défauts majeurs de cette initiative, la liste des PTNC donne une fausse image de la situation mondiale en matière de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. Il ne fait de doute pour personne que la réalité de la géographie du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme n'a pas grand-chose à voir avec la liste PTNC. Même si l'objet de l'initiative n'était pas de tracer avec précision une carte du blanchiment, la perception dans l'opinion publique et, par extension, chez les acteurs et intermédiaires du système financier, est bien que le problème du blanchiment se limite à ces pays, puisque, si d'autres pays posaient des problèmes, ils y figureraient également. Par voie de conséquence, les institutions financières peuvent être tentées d'assouplir leur vigilance à l'égard des pays « hors liste ». De même, s'ils sont impliqués dans un cas de blanchiment, ils pourront chercher à se dédouaner de toute

responsabilité en arguant du fait que le pays n'étant pas sur la liste noire, les transactions en provenant ne sont pas *a priori* susceptibles d'être des transactions douteuses. Ainsi, il y aurait en quelque sorte une présomption d'honorabilité des pays non listés. Enfin, les États eux-mêmes, dès lors qu'ils ne figurent pas sur cette fameuse liste, n'ont plus forcément de raison de faire des efforts particuliers pour mettre en place des mesures de lutte qu'ils jugent souvent contraignantes et de nature à freiner le développement des investissements extérieurs.

Le conseil d'administration du FMI, saisi de la question de la coopération avec le Gafi, a également été très critique au sujet de cette initiative. Un communiqué du 29 avril 2001¹¹ mentionne que lors de la discussion sur ce thème au conseil, « il était généralement admis que les 40 recommandations du Gafi constituaient une norme appropriée (...). Cependant, plusieurs administrateurs notaient que la reconnaissance des recommandations du Gafi (par le FMI) ne constituait pas une approbation de la manière non volontaire et non coopérative dont le Gafi appliquait les recommandations ». Lors de la réunion du conseil du 26 juillet 2002, le FMI entérinait la coopération avec le Gafi et la mise en place d'un programme d'évaluation de la conformité des États avec les 40 recommandations, mais rappelait que « toutes les évaluations devaient être transparentes (...) et compatibles avec la nature volontaire, coopérative et uniforme » des Ronc (rapports sur l'observation des normes et des codes). Il conditionnait la collaboration du FMI à l'accord par le Gafi à respecter

les conditions du processus Ronc et à ne pas entreprendre un autre round de l'initiative PTNC, au moins pendant la période du projet pilote.

En réponse à cette prise de position du FMI et de la Banque mondiale, le Gafi a finalement indiqué qu'il n'envisageait pas d'examiner l'addition de nouveaux pays sur la liste, tout en se réservant le droit de continuer à surveiller la situation des pays figurant encore sur la liste ou y ayant figuré, et de faire usage de la recommandation 21 contre des pays qui viendraient à ne pas appliquer suffisamment les recommandations.

LA MISE EN PLACE DES GAFI RÉGIONAUX

Mais les succès et les déboires de la liste noire illustrent bien la difficulté de faire appliquer les recommandations en dehors du cercle des membres du Gafi. Celui-ci n'ayant reçu aucun mandat de la communauté internationale pour établir des règles à vocation universelle et encore moins à en imposer l'application à des États par définition souverains, il lui est difficile d'imposer ce qui a été élaboré, discuté, puis agréé dans un cadre restreint à l'ensemble de cette communauté sans l'ouverture de nouvelles négociations. D'un autre côté, une application des recommandations dans le seul cercle Gafi laisserait des trous béants dans l'arsenal international antiblanchiment ; ce qui ôterait à cette initiative une grande part de son efficacité. Pour autant, le Gafi n'a pas souhaité devenir un forum ouvert à tous dans lequel les règles seraient

discutées et décidées par l'ensemble des États membres de la communauté internationale. Il mesurait, en effet, le risque évident d'affaiblissement des standards réduits au plus petit dénominateur commun pour satisfaire à la règle du consensus en vigueur dans les délibérations du Gafi et dans la plupart des autres enceintes internationales.

Il a donc fallu trouver des alternatives permettant d'élargir le champ d'application des recommandations sans élargir le nombre de membres « normateurs ». Avant même le développement de la liste PTNC, le Gafi avait, après 1995, favorisé le développement de groupes régionaux de type Gafi, fonctionnant sur le même principe d'évaluation par les pairs de la mise en œuvre des recommandations. Trois groupes furent rapidement mis en place : Groupe Asie-Pacifique (APG) contre le blanchiment des capitaux, PC-R-EV, plus tard rebaptisé Moneyval, couvrant les pays du Conseil de l'Europe, et le Gafic pour la région Caraïbes. Plus tard, un groupe fut créé en Afrique de l'Est et du Sud, ESAAMLG, puis un autre en Amérique Latine, Gafisud. Récemment, deux nouveaux groupes ont été formés : le Groupe Eurasien (EAG) comprenant la Russie, la Chine et certains pays d'Asie Centrale, ainsi que le MENA-FATF pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord. Un autre groupe est officiellement en place, mais pas encore opérationnel, le Giaba pour l'Afrique de l'Ouest. L'ensemble des pays membres de ces groupes régionaux de type Gafi, que l'on peut estimer à environ 140, a adopté les recommandations du Gafi et s'est engagé à les mettre en œuvre et à s'auto-

évaluer selon les mêmes procédures que les membres du Gafi lui-même. Toutefois, les pays membres de ces groupes ne participent pas à l'élaboration des normes, et les Gafi régionaux n'ont qu'un statut d'observateur au sein du Gafi.

Cette politique d'ouverture constitue un incontestable succès en ce qu'il a permis de donner aux recommandations du Gafi une assise plus large, sans pour autant compromettre les méthodes de fonctionnement et de décision internes du groupe. Malheureusement, dans un certain nombre de cas, les exercices d'auto-évaluation et d'évaluations mutuelles, qui sont la clé de voûte du système, se sont transformés en exercices d'autosatisfaction mutuelle. Par ailleurs, malgré l'engagement des États membres des Gafi régionaux de mettre les législations nationales en conformité avec le contenu des recommandations, nombre d'entre eux n'ont jamais adopté les lois nécessaires ou ne les ont pas mises en œuvre.

L'histoire du Gafi entre 1994 et 2000 a donc été marquée par la recherche d'une assise élargie¹² et d'une universalisation des 40 recommandations et de leur mise en œuvre. Cependant, les initiatives prises pour atteindre ce but, telles que les Gafi régionaux ou la liste PTNC, ont montré certaines limites.

ÉVOLUTION DE LA STRATÉGIE DES IFI

Parallèlement, le FMI et la Banque mondiale ont, vers la fin des années 1990, commencé à prendre sérieusement en considération la question de la

lutte contre le blanchiment et, après le 11 septembre 2001, celle du financement du terrorisme. La série de crises financières qui a secoué la planète à la fin du siècle dernier a mis en lumière l'impact négatif de l'économie illégale, de l'économie criminelle organisée et de la corruption sur les affaires financières du monde. Ces crises ont façonné l'évolution des politiques des IFI dans un contexte où la doctrine économique évoluait d'une croyance absolue dans les vertus de l'économie de marché vers la prise en compte des notions de stabilité et d'intégrité financières en tant que facteurs de développement économique. Il était enfin admis que les désordres économiques causés par la criminalité financière, elle-même dopée par un environnement économique et financier dépourvu de règles du jeu, ne pouvaient plus être laissés aux seuls bons soins de l'autorégulation des marchés.

C'est dans ce contexte que les institutions de Bretton Woods lancèrent, en mai 1999, le programme d'évaluation du secteur financier (PESF, plus connu par son sigle anglais FSAP - *Financial Sector Assessment Program*) pour faciliter la détection préventive des vulnérabilités financières des États. Il s'agit d'une sorte d'audit du secteur financier, fait à la demande des États et donc volontaire. Son objectif est de détecter les failles dans la législation et la supervision du secteur bancaire, des assurances et des marchés boursiers pouvant favoriser une crise financière¹³. Pour réaliser cette évaluation, le FMI et la Banque mondiale s'appuient sur 12 normes et codes édictés soit par les institutions elles-mêmes, soit par des organismes extérieurs, dans les diffé-

rents secteurs concernés et considérés comme « utiles au travail opérationnel de la Banque mondiale et du FMI »¹⁴. Si les principes de l'économie libérale restent parmi les préoccupations des évaluateurs (libre concurrence, état de la concentration des secteurs concernés...), les critères de transparence, d'intégrité, de gouvernance et de bonne supervision (et maintenant de lutte contre l'économie criminelle et terroriste) forment désormais la part la plus substantielle des évaluations.

FORUM DE STABILITÉ FINANCIÈRE ET PROGRAMME DES CENTRES FINANCIERS « OFFSHORE »

À peu près à la même période, le Forum de stabilité financière (FSF) était mis en place par le G7, afin « d'assurer que les autorités nationales et internationales et les organes internationaux pertinents chargés de la supervision et les groupes d'experts puissent renforcer et coordonner leurs responsabilités respectives pour promouvoir la stabilité financière, améliorer le fonctionnement des marchés et réduire le risque systémique ». La feuille de route qui lui était remise était « d'évaluer les problèmes et les vulnérabilités du système financier mondial et d'identifier et de superviser les actions nécessaires pour les corriger »¹⁵. Le FSF, composé de 26 autorités nationales venant de 11 pays¹⁶, 4 institutions internationales, dont la Banque mondiale et le FMI, ainsi que des groupes de *standards-setters* et la Banque

européenne, établissait un groupe de travail sur les centres financiers *offshore* (CFO) qui remettait, le 5 avril 2000, un rapport analysant le rôle des CFO dans les déséquilibres financiers internationaux.

Ce rapport concluait que si les centres *offshore* n'avaient pas jusqu'alors constitué un facteur causal majeur dans la création des problèmes financiers systémiques, l'augmentation du montant des avoirs détenus *offshore* ainsi que le refus de certains d'entre eux de se plier aux normes internationales en matière de supervision, de coopération et de transparence pouvaient générer des conséquences dommageables pour l'intégrité des marchés internationaux à cause de l'attrait que présentent les CFO pour l'argent d'origine criminelle, de la fraude, de l'évasion fiscale et d'autres activités financières illégales. « En raison de l'interdépendance du système financier international », disait en substance le rapport, « ces pratiques sont une source potentielle de fragilité pour le système tout entier ».

Le FSF préconisait la mise en place par le FMI d'un programme d'évaluation des CFO complété par un système d'incitations négatives ou positives pour amener ces CFO à corriger les déficiences constatées lors des évaluations. Dans la foulée, le FSF publiait le 26 mai 2000 une liste de 42 pays et territoires remplissant les caractéristiques de CFO, qu'il répartissait en trois catégories en fonction du niveau des infrastructures juridiques et de supervision et du niveau des ressources confiées à la supervision et la coopération en fonction du niveau de l'activité du pays.

La notion de centre « offshore »

Selon le FSF, un centre *offshore* est un centre financier qui attire un haut niveau d'activité non résidente. Ce terme implique tout ou partie des caractéristiques suivantes :

- peu ou pas de taxes sur les entreprises et les investissements ;
- pas de frais de garde ;
- régime d'enregistrement des sociétés et de licence léger et flexible ;
- régime de supervision léger et flexible ;
- utilisation flexible de trusts et d'autres instruments du droit des sociétés ;
- présence physique des institutions financières et des sociétés non requise ;
- un niveau de confidentialité élevé et inapproprié fondé sur des lois sur le secret bancaire impénétrable ;
- l'absence d'incitations similaires pour les résidents.

La notion de centre *offshore* implique ainsi l'existence de deux régimes juridiques et de contrôles distincts, l'un pour les résidents, comparables à ceux d'autres pays, et l'autre pour les non résidents, qui s'affranchit de nombre de règles prudentielles ou de transparence, à condition que les activités de la société ou de l'institution financière se pratiquent *offshore*, c'est-à-dire en dehors des rivages du pays. L'une des caractéristiques majeures de nombreux CFO, qui n'est pas reprise dans cette définition, mais pourtant largement évoquée dans le rapport du FSF, est l'absence de coopération avec les autorités des autres pays qui rend encore plus impénétrables les activités des entités enregistrées dans les centres *offshore*. Secret bancaire, mécanismes engendrant l'opacité des arrangements juridiques, absence de coopération assurent ainsi aux investissements étrangers une protection totale de l'anonymat. Mais, selon le FSF, « les fonds qui sont déposés dans les livres des CFO sont en fait investis dans les marchés des centres monétaires internationaux ». La plupart des CFO ne sont ainsi pas des centres de dépôt ou d'investissement des fonds, mais remplissent une seule fonction de « paravent » pour ces fonds.

Le 26 juillet 2000, le FMI lançait le programme des CFO, un programme d'évaluation similaire au programme PESF/FSAP par sa méthode et son caractère volontairement consenti, mais qui se complète par un programme d'assistance technique proposé aux pays sur la base des recommandations du rapport d'évaluation. Il est formé de trois modules. Le premier d'entre eux étant une auto-évaluation de la

conformité avec les standards en vigueur. Le deuxième module est une évaluation par le FMI de la mise en œuvre des normes sur la supervision bancaire, sur la base des principes de Bâle pour une supervision bancaire efficace, ainsi que des normes de supervision sur les assurances et, le cas échéant, celles sur la supervision des marchés de valeurs mobilières. Le troisième module est celui d'une

évaluation de type FSAP, de nature à identifier l'ensemble des vulnérabilités du système financier. Suivant le pays ou territoire concerné, une évaluation « à la carte » peut être programmée comportant un ou plusieurs des modules. A ce jour, 40 des 42 CFO ont fait l'objet d'une évaluation dans le cadre du programme et ont reçu l'assistance technique appropriée pour corriger les déficiences constatées. Les deux autres pays ont directement bénéficié de l'assistance technique du FMI¹⁷.

Bien que le but du programme CFO n'était pas celui de la lutte contre le blanchiment d'argent, mais plutôt du renforcement de la supervision prudentielle et notamment bancaire dans les CFO, cette préoccupation était au cœur même de la logique du programme. Lors de la discussion du programme au conseil d'administration, les administrateurs ont insisté sur le fait que « des mesures antiblanchiment effectives sont importantes pour l'intégrité du système financier, ainsi que pour lutter contre la criminalité financière » et que ces mesures étaient elles-mêmes intégrées dans les principes de supervision bancaire évalués par le FMI.

Pour le G7 et pour le Gafi, cette timide incursion dans le domaine de la lutte contre l'économie criminelle, au travers des programmes PESF/FSAP et CFO, était une occasion à ne pas manquer de réussir là où les initiatives précédentes n'avaient pas atteint leur but : donner aux recommandations une portée universelle et assurer une mise en œuvre plus homogène et plus sérieuse de ses prescriptions, à l'extérieur des frontières du groupe.

IFI, LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT D'ARGENT ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME

À Prague, en septembre 2000, les ministres des Finances du G7 appelaient le FMI et la Banque mondiale « à intégrer complètement la lutte contre le blanchiment d'argent dans ses programmes et son travail de surveillance », et leur demandaient de préparer, pour les réunions de printemps 2001 des organes de la Banque mondiale et du FMI, « un papier sur leurs rôles respectifs dans la lutte contre les abus financiers et la protection du système financier international ».

Le 29 avril 2001, le conseil des gouverneurs du FMI, dans un paragraphe du communiqué concluant ses travaux et intitulé « Le FMI en mutation », soulignait que « le blanchiment d'argent est l'affaire de tous et requiert des initiatives énergiques et une action concertée des gouvernements et d'un certain nombre d'institutions. Il est important que tous les pays membres, surtout ceux qui disposent de vastes marchés financiers, prennent au plan national des mesures efficaces de lutte contre le blanchiment de capitaux ». Il affirmait que « les 40 recommandations du Gafi constituent les normes internationales appropriées pour combattre le blanchiment d'argent » et demandait au FMI d'étudier comment les recommandations pouvaient être adaptées et prises en compte dans les travaux du FMI. Il approuvait un programme de travail visant à mettre au point une méthodologie d'évaluation

de la conformité des États avec les recommandations du Gafi.

Les tragiques événements du 11 septembre 2001 allaient, quelques mois plus tard, renforcer la détermination du G7 à impliquer les IFI dans la lutte contre le blanchiment des capitaux et l'amener à adjoindre à son mandat celui de la lutte contre le financement du terrorisme.

La méthodologie, pour reprendre le terme qui lui est désormais consacré, était adoptée en juillet 2002 par les conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale. Il s'agit d'une *check list* de 120 critères permettant d'évaluer si un pays applique, tant dans les textes que dans la pratique, les recommandations du Gafi. Le conseil approuvait un programme pilote visant à inclure dans les évaluations PESF/FSAP et CFO un module blanchiment/financement du terrorisme sur la base de la méthodologie. Enfin, le conseil adoptait les recommandations du Gafi comme l'un des standards « utiles au fonctionnement opérationnel du FMI ». Cette adoption était toutefois assortie de plusieurs conditions dont l'une était, comme indiqué précédemment, que le Gafi n'entreprene pas un troisième round de l'exercice PTNC.

Des accords étaient pris avec le Gafi et les Gafi régionaux pour éviter de multiplier les évaluations antiblanchiment, ceux-ci ayant leur propre programme d'évaluation. Ainsi, le Gafi et les quatre Gafi régionaux acceptèrent d'adopter la méthodologie comme méthode commune d'évaluation des systèmes de lutte. De plus, les différents groupes ainsi que les IFI acceptaient d'échanger leurs rapports pour

les besoins de leurs programmes d'évaluation respectifs. Ainsi, lorsque le Gafi évalue l'un de ses membres, les conclusions de l'évaluation mutuelle peuvent servir comme module blanchiment/financement du terrorisme des évaluations PESF/FSAP ou CFO, et réciproquement.

Pendant la période pilote, 41 pays étaient évalués sur la base de la méthodologie, dont 8 par le Gafi et les Gafi régionaux, le reste par le FMI et la Banque mondiale. Les principales faiblesses mises en lumière dans les systèmes antiblanchiment concernent l'absence de coordination interne entre les administrations nationales, des services de répression inefficaces dans de nombreux cas, une supervision bancaire parfois légère, des systèmes de contrôle internes aux banques inadéquats, et de grosses lacunes dans la coopération internationale.

Dans le même temps, le Gafi adoptait en juin 2003 la révision complète de ses recommandations. Celles-ci, toujours au nombre de 40, étaient profondément remaniées à la lumière de l'expérience de 12 ans de travail du Gafi, et des nouvelles tendances enregistrées, notamment en ce qui concerne le glissement des champs d'action du blanchiment, du système bancaire vers le financier non bancaire (assurances, marchés financiers), puis vers le non financier (immobilier, commerces, entreprises, professions juridiques...). Cette tendance est largement prise en compte dans les nouvelles recommandations qui étendent le champ des régimes de contrôle à l'ensemble de ces professions et des entreprises à risque. Les nouvelles recommandations entérinent la pratique

de la mise en place des centres de renseignements financiers, comme la cellule Tracfin (Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins) en France, dont l'objet est de servir de pont entre les institutions assujetties à l'obligation de déclaration de soupçon et les services de répression, en recevant et analysant les déclarations de soupçon qui leur sont adressées. Plus intéressant pour les besoins de cette étude, la problématique *offshore* est prise en compte au travers de recommandations comme celle qui interdit les banques fictives (recommandation 18), qui invite les États à prendre des mesures pour connaître l'identité réelle des bénéficiaires économiques des sociétés et empêcher l'abus des sociétés écrans ou au porteur (recommandation 33), ou pour empêcher l'utilisation illicite des constructions juridiques telles que les trusts (recommandation 34).

Cette profonde modification rendait nécessaire la révision de la méthodologie elle-même, qui passait de 120 à 250 critères de conformité avec les recommandations du Gafi. Cette nouvelle méthodologie a été adoptée par le Gafi, les Gafi régionaux, ainsi que les IFI, et sa mise en application a commencé dans le courant de l'automne 2004.

Cette nouvelle collaboration entre le Gafi, les IFI et les Gafi régionaux a relancé la dynamique internationale de lutte contre le blanchiment. Pour le Gafi, l'objectif est atteint : en étant reconnu comme la norme de référence par deux instances internationales comptant plus de 180 pays membres, les recommandations du Gafi acquièrent la portée quasi universelle qui leur faisait défaut jusqu'alors. De plus, cette

collaboration porte en germe la possibilité pour les institutions de Bretton Woods d'assurer *de facto* un contrôle de cohérence des évaluations des pays membres du Gafi et des Gafi régionaux. Enfin, les pays n'appartenant ni au Gafi, ni à l'un des groupes régionaux, sont également sujets à évaluation par les institutions de Bretton Woods sur la base des recommandations, aboutissant ainsi à un maillage étroit universel des évaluations des systèmes de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

Pour le FMI et la Banque mondiale, dont une partie des conseils d'administration et du personnel reste extrêmement réservée sinon opposée à l'implication des IFI dans un domaine que beaucoup considèrent comme n'être pas de leur compétence ou de leur mandat¹⁸, cette nouvelle organisation de la lutte antiblanchiment au niveau international a au moins l'avantage de rétablir une certaine équité et une plus grande uniformité dans le traitement des pays, qui sont évalués sur la base des mêmes critères, et de mettre fin aux exercices de *namings and shamings* tels que la liste PTNC, même si le Gafi se garde bien de reconnaître avoir renoncé au processus.

Mais est-il nécessaire de maintenir le processus PTNC ? La mise en place du système international Gafi/IFI d'évaluation porte ses fruits, et l'expérience du programme pilote a montré qu'il présentait une alternative viable au processus PTNC. Cette nouvelle politique d'évaluation s'inscrit bien dans la nouvelle démarche du FMI. Il est en train d'accomplir la mutation qui l'a fait passer d'un organisme de stabilisation des changes qu'il était lors de sa

création après la Seconde Guerre mondiale, du chantre de la libéralisation des économies qu'il était dans les années 1990, au statut de moniteur attentif et vigilant de l'intégrité, de la stabilité et de la transparence des marchés et des économies vers lequel il tend naturellement par nécessité aujourd'hui, parce que la mondialisation a besoin de règles minimales et de garde-fous. La montée en puissance de son rôle de surveillance¹⁹ (que ses statuts lui avaient confié depuis sa création, mais qui prend toute son importance aujourd'hui), des programmes de *safeguard assessment* et d'évaluation du secteur financier met en lumière cette évolution. La lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme s'inscrit naturellement dans cette mutation.

La question qui se pose désormais est de savoir comment va évoluer la dynamique Gafi/FMI. Va-t-on voir, comme certains le croient, le FMI prendre une place croissante dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme ? S'agit-il simplement d'une collaboration de circonstance qui durera le temps d'une politique jusqu'à ce que, les priorités changeantes, le FMI ne retourne à son « métier d'origine » ? Peut-on voir dans cette dynamique un nouvel agencement, où le Gafi se chargerait de l'établissement des politiques et le FMI et la Banque mondiale d'assurer et d'évaluer leur mise en œuvre ?

Il est très difficile de répondre à cette question, mais il ressort clairement à la lumière des développements récents que le Gafi et les Gafi régionaux, ne souhaitent pas se départir de leur rôle d'éva-

luation par les pairs qui est l'un des mécanismes fondateurs de ces groupes. Ce mécanisme impose aux pays membres du groupe d'être évalués par d'autres pays membres sur leur capacité à mettre en œuvre les recommandations auxquelles ils ont librement consenti. Certes, ce système n'est pas sans faille. Le principe selon lequel des pays seraient les juges des règles qu'ils ont eux-mêmes édictées peut prêter à critique en ce qu'il peut comporter des tentations de complaisance ou de calculs politiques toujours présentes dans des structures de cette nature. Par ailleurs, les standards, adoptés par consensus, sont façonnés dans les limites de ce qu'un État veut bien s'imposer à lui-même, réduisant dans un même mouvement la portée ou la rigueur des règles imposées à l'ensemble des membres au plus petit dénominateur acceptable. On peut aussi s'interroger légitimement sur la capacité d'un pays à juger un État voisin qui, demain, deviendra à son tour le juge du premier. Mais force est de constater que ce système de « pression par les pairs » a jusqu'alors fonctionné plutôt bien et a permis, en quelques années, de mettre en place des régimes anti-blanchiment dans des conditions que l'on n'aurait pas pu imaginer quelques décennies plus tôt.

C'est dans ce contexte que le Gafi comme les Gafi régionaux voient parfois l'intervention des IFI comme une mise en cause de leur rôle, et ont pu exprimer des réticences quant au renforcement, voire à la pérennité de cette intervention. Seule l'expérience de quelques années permettra de vérifier si cette cohabitation est durable. Enfin, on observe l'émergence d'une autre

dynamique sous l'égide de quelques pays membres des Gafi régionaux. Certains pays, réservés depuis longtemps sur le fait que le rôle des Gafi régionaux se limite à vérifier que les normes édictées par un groupe d'États soient adoptées par d'autres, appellent à ce que l'établissement de ces normes soit discuté dans une enceinte plus appropriée. Ils préconisent la négociation, sous l'égide de l'Organisation des Nations unies (ONU), d'une convention internationale sur le blanchiment des capitaux. Cette idée a notamment été exprimée par la Barbade lors de la session 2004 de l'assemblée générale des Nations unies. Elle a été reprise pour le rapport du groupe de personnalités de haut niveau mandaté par le secrétaire général de l'ONU pour développer une réflexion sur « les menaces, les défis et le changement ». Le rapport a été remis à l'assemblée générale de l'ONU le 2 décembre 2004²⁰.

Quel que soit l'avenir de ces différentes initiatives, force est de constater que sous l'impulsion des actions entreprises ces dernières années, la lutte contre le blanchiment des capitaux dans les paradis financiers a fait des pas de géant. Même s'il convient de rester modeste, dans la mesure où l'argent du crime continue à trouver refuge dans de nombreuses places financières *offshore*, les efforts accomplis méritent

d'être notés. La plupart des grands CFO ont adopté des législations complètes sur le blanchiment d'argent et ont considérablement amélioré leur coopération internationale en matière criminelle²¹. Un certain nombre d'entre eux ont d'ailleurs noté, comme les Bahamas, un accroissement des investissements étrangers depuis la mise en place des mesures antiblanchiment, preuve que les investisseurs ne cherchent plus l'optimisation fiscale à tout prix et mesurent le risque de mettre leur réputation et leurs avoirs en danger par des placements dans des lieux peu sûrs et sentant le soufre. D'autres États ou territoires qui avaient été particulièrement ciblés par les organisations criminelles ont purement et simplement fermé leur secteur *offshore*. Reste une frange de centres *offshore* qui ne peuvent offrir d'autre attrait que celui du refuge de l'anonymat et qui craignent que la levée du secret bancaire et des véhicules juridiques *offshore* leur fasse échapper la manne financière à laquelle ils aspirent. Ceux-ci résistent encore à tout changement. Leur inaction les rend toutefois encore plus vulnérables à l'argent du crime, du fait que les capitaux douteux sont d'autant plus tentés d'y trouver refuge que le nombre de ces paradis financiers complaisants se réduit d'année en année.

NOTES

1. Les pays fondateurs étaient, outre les membres du G7 (Allemagne, Canada, France, États-Unis, Italie, Japon, Royaume-Uni) et la Commission européenne, qui avait participé au Sommet du G7 de 1989, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Suède et la Suisse.
2. Rapport du Gafi.
3. Le « placement », c'est-à-dire la phase consistant à intégrer l'argent sale liquide dans le système bancaire. On considère traditionnellement qu'il existe trois phases du blanchiment, les deux suivantes étant l'empilage, consistant à multiplier les opérations destinées à obscurcir l'origine des fonds, et une troisième phase de recyclage des fonds dans l'économie légale, « l'intégration ».
4. Les nouveaux secteurs couverts par les recommandations de 1996 sont les suivants :
 - acceptation de dépôts et d'autres fonds remboursables au public ;
 - prêts ;
 - crédit-bail ;
 - services de transmission monétaire ;
 - émission et gestion de moyens de paiement (par exemple, cartes de crédit et de paiement, chèques, chèques de voyage et lettres de crédit...) ;
 - octroi de garanties et souscription d'engagements ;
 - négociation pour le compte de clients sur les marchés monétaires, valeurs mobilières et autres ;
 - participation à des émissions de valeurs mobilières et prestation de services financiers connexes ;
 - gestion individuelle et collective de patrimoine ;
 - conservation et administration de valeurs mobilières, en espèces ou en liquide, pour le compte de clients ;
 - opérations d'assurances sur la vie et les autres produits de placement ;
 - le change manuel.
5. Recommandation 25 de 1996.
6. Voir sur ce point : Thony Jean-François, *La problématique offshore* in *Rapport moral sur l'argent dans le monde en 2001*, Association d'économie financière ; Godefroy Thierry et Lascoumes Pierre, *Le capitalisme clandestin, l'illusoire régulation des places offshore*, éditions La découverte, 2004.
7. Rapport sur les pays ou territoires non coopératifs, 14 février 2000, disponible sur www.fatf-gafi.org.
8. Bahamas, Îles Caïmans, Îles Cook, Dominique, Israël, Liban, Liechtenstein, Îles Marshall, Nauru, Île de Niue, Panama, Philippines, Russie, Saint-Christophe et Nieves, et Saint-Vincent et les Grenadines.
9. Groupe d'action financière des Caraïbes, www.cfatf.org.
10. Voir notamment les trois rapports : *Rapport visant à identifier les pays ou territoires non coopératifs : améliorer l'efficacité, au plan mondial, des mesures de lutte contre le blanchiment*, publiés les 22 juin 2000, 22 juin 2001 et 21 juin 2002, disponibles sur www.fatf-gafi.org.
11. *Le conseil d'administration discute le blanchiment de l'argent*, Public Information Notice 01/41, disponible sur www.imf.org.
12. Illustrée également par l'ouverture du Gafi à des pays ne faisant pas partie du cercle habituel des pays industrialisés comme l'Argentine, le Brésil ou le Mexique, ainsi que par des signaux en direction de pays « stratégiques » comme l'Inde ou la Chine.
13. Pour un bilan de ce programme toujours en cours, voir : *Financial Sector Assessment Program : Review, Lessons and Issues Going Forward*, FMI et Banque mondiale, staff paper, 24 février 2004.
14. Ce sont principalement des normes de transparence budgétaire et comptables développées par le FMI, sur la supervision bancaire développées par le Comité de Bâle, sur les valeurs mobilières (OICV/IOSCO), l'assurance (IAIS), sur l'intégrité des marchés financiers, et notamment les principes de gouvernance d'entreprise de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et, depuis 2002, sur le blanchiment de l'argent et le financement du terrorisme, pour lesquels les normes de référence sont les 40 et les 8 recommandations du Gafi.
15. Communiqué des ministres des Finances et des gouverneurs de banques centrales du G7, 20 février 1999.

16. Allemagne, Australie, Canada, États-Unis, France, Hong-Kong, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni, Singapour.
17. Public Information Notice 03/158, www.imf.org.
18. Réserves partagées, il ne faut pas s'en cacher, par une majorité du staff des deux institutions, à l'exception des départements chargés de ces questions.
19. Voir les explications sur le site du FMI : <http://imf.org/external/np/exr/facts/fre/survf.htm>.
20. 59^{ème} session de l'assemblée générale des Nations unies, A/59/565.
21. Ceux-ci ont toutefois, dans la plupart des cas, conservé les mécanismes de protection des avoirs tels que trusts, sociétés écrans ou services de domiciliation qui altèrent la portée de leurs efforts.