**VIIe congrès de l'Association française
de science politique**

Lille, 18, 19, 20 et 21 septembre 2002

Table-ronde n°1

« La mondialisation »

Sous la direction de Josepha Laroche

« Crime organisé transnational » et lutte anti-blanchiment

Gilles Favarel-Garrigues
CNRS-CERI

La lutte anti-blanchiment représente depuis la fin des années 1980 un enjeu supranational. La signature de la Convention de Vienne¹ en 1988 et la création, un an plus tard, d'une instance spécifiquement chargée de coordonner la politique anti-blanchiment des Etats, le Groupe d'Action Financière sur le Blanchiment des Capitaux (GAFI), ont démontré la volonté d'instaurer des règles communes afin de contrôler cette forme de délinquance financière. D'autres organisations internationales, régionales ou non, professionnelles ou non, à l'instar de l'ONU, du FMI, de la Banque Mondiale, du Conseil de l'Europe, d'Interpol ou de l'Organisation Mondiale des Douanes, ont également développé une activité dans ce domaine au cours des années 1990. Cette préoccupation a produit des effets notables au niveau national, puisqu'un nombre considérable d'Etats s'est aujourd'hui doté d'une législation anti-blanchiment, de dispositifs institutionnels permettant de centraliser et de traiter les déclarations de soupçon sur des transactions douteuses, transmises par les établissements financiers, et de procédures de gel, saisie et confiscation des produits du crime (« proceeds of crime »).

Le combat contre l'« argent sale », en tant que préoccupation supranationale liée à l'émergence d'une forme menaçante de délinquance transnationale, a donc acquis une importance et une légitimité exceptionnelles, du moins si l'on en juge à la faible action menée vis-à-vis d'autres formes de délinquances économiques et financières sans frontières, telles que la fraude fiscale ou la contrefaçon. Largement due à l'action du GAFI, la diffusion d'armes anti-blanchiment dans le monde peut donc être considérée comme un succès, à condition que ce dernier n'implique *a priori* aucune avancée dans la lutte contre les pratiques visées, mais reflète simplement la pénétration de cette problématique dans les débats nationaux et l'adoption, par de nombreux pays, d'un cadre normatif, d'un dispositif institutionnel et de pratiques professionnelles adaptées à la cible visée. Nous voudrions dans cet article chercher à comprendre les raisons et la nature de ce succès relatif. Comment ce

1. Convention des Nations-Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, adoptée à Vienne le 20 décembre 1988. Elle institue notamment l'obligation d'incriminer le blanchiment de capitaux provenant du trafic de stupéfiants et rend possible l'extradition entre pays signataires pour les affaires de blanchiment d'argent.

thème a-t-il acquis le rang de « problème » international ?² Comment sensibilise-t-on les différents Etats à la nécessité de faire face à ce nouvel enjeu ? Quelles solutions leur sont présentées ? Pour quelles raisons les Etats acceptent-ils de coopérer, et comment mettent-ils en œuvre les recommandations du GAFI ?

Cette recherche est alimentée par notre connaissance des forums internationaux de lutte contre la délinquance financière ou le « crime organisé », par une analyse approfondie de la littérature produite par le GAFI et par de précédents travaux sur la mise en œuvre d'un dispositif anti-blanchiment en Russie. Ce dernier point s'avère particulièrement précieux, car il nous permet d'observer l'ensemble du processus de diffusion de normes et institutions anti-blanchiment³.

Cet article rappelle que la réflexion sur la lutte anti-blanchiment s'est insérée dans un discours plus général sur « la criminalité organisée transnationale », qu'il convient de décrypter, puis expose selon quelles modalités s'est développée une action supranationale dans ce domaine. Nous montrerons que cette action a rapproché les législations nationales, harmonisé les pratiques financières, policières et judiciaires de détection, prévention et répression du blanchiment, mais qu'à défaut d'avoir pu s'appuyer sur un consensus quant aux cibles visées, elle se prête aisément à une réinterprétation des objectifs qui lui sont assignés, selon des considérations locales spécifiques.

2. Nous considérons que les travaux de Murray Edelman sur la formulation des problèmes sociaux conservent leur pertinence pour observer comment s'affrontent différents groupes d'acteurs pour imposer une définition de la nature, des causes et des réponses à apporter à une source de préoccupation au niveau international

3. Le présent article ne constitue cependant que l'un des premiers résultats d'une recherche en cours, ce qui explique certaines lacunes temporaires, notamment quant à l'action de certaines organisations internationales (Banque Mondiale, Conseil de l'Europe...) dans le domaine de la lutte anti-blanchiment.

La « mondialisation du crime »

Alors que personne ne conteste aujourd'hui que la « mondialisation » a joué un rôle considérable dans le développement des délinquances transnationales, peu de sources publiques permettent de vérifier cette hypothèse. En l'absence de sources produites par les acteurs criminels eux-mêmes, deux gisements alternatifs sont principalement exploités. Il s'agit d'abord des documents produits par les services publics de lutte contre la criminalité. Comme les dossiers judiciaires clos demeurent rares, ce sont en règle générale des données policières, qui s'appuient sur les faits constatés et éventuellement sur des analyses proactives dont les conditions de production demeurent opaques. Il s'agit ensuite de sources journalistiques, qui peuvent s'avérer précieuses lorsqu'il s'agit d'investigations dans des milieux fermés (voir, par exemple, sur les *yakuza* japonais, Kaplan et Dubro, 2002). Mais ces sources ne permettent guère en elles-mêmes d'apprécier l'évolution des délinquances transnationales.

La criminalité transnationale a-t-elle changé depuis trente ans ?

D'un point de vue quantitatif, les économistes s'avouent incapables d'évaluer l'ampleur et la progression des délinquances économiques et financières transnationales. Le caractère occulte des phénomènes observés, la faible volonté de savoir de la part des autorités politiques et la difficulté d'agrèger les diverses statistiques nationales contribuent à expliquer cet échec, selon les auteurs d'une récente étude (Cartier-Bresson, Josselin, Manacorda, 2001, p. 114). En ce qui concerne le blanchiment, les estimations ne peuvent convaincre, car elles sous-entendent une connaissance précise du montant global des « produits du crime », de l'utilisation de ces produits à des fins de consommation, d'épargne et d'investissement, et de la quantité de produits qui pénètre dans l'économie enregistrée. Si l'on prend l'exemple des profits tirés du trafic de stupéfiants, qui fonde la plupart des estimations sur le blanchiment, de lourdes incertitudes pèsent sur le calcul du volume produit de stupéfiants, du chiffre d'affaires de la drogue vendue au détail et de la part de profits blanchis (Kopp, 2001, pp. 14-16). Le chiffre communément avancé de « 1000 milliards de dollars » pour estimer « le produit criminel mondial brut » ou « le produit de l'industrie du crime » ne repose « sur aucune estimation rigoureuse » (Cartier-Bresson, Josselin, Manacorda, 2001, pp. 46-47).

La mondialisation a entraîné peu de formes nouvelles de criminalité, à l'exception peut-être de certaines formes de fraudes et d'escroqueries « cyber-criminelles », mais a favorisé le développement de technologies éventuellement utiles aux activités criminelles transnationales traditionnelles. En premier lieu, les progrès dans le domaine des transports facilitent les déplacements physiques transfrontaliers et assurent une mobilité accrue des biens et des personnes. Ils accroissent donc aussi la mobilité des « criminels » et des produits illicites. L'histoire de la mafia italienne depuis la fin du XIX^{ème} siècle (Lupo, 1999, p. 179 et suivantes) et de la French Connection dans les années 1960 (Colombié, Lalam, Schiray, 2001) montrent cependant que cette mobilité n'est pas née dans les années 1970. En second lieu, le développement de nouvelles technologies de l'information améliore la conduite d'affaires internationales, éventuellement illicites. Enfin, la mondialisation financière, en encourageant la déréglementation, la mobilité des capitaux et la concurrence entre les places financières pour les attirer, a fourni de considérables opportunités pour dissimuler leur origine. Mais les criminels ont cependant toujours cherché à dissimuler l'argent acquis de manière illicite. Le terme de « blanchiment » serait apparu aux Etats-Unis dans les années 1920, alors que les criminels, pour échapper à police, puis, plus tard, à l'administration fiscale, investissaient dans les blanchisseries et autres établissements dans lesquels l'argent liquide circulait facilement (Naylor, 2002).

L'influence de la « mondialisation » sur les activités criminelles transnationales s'exprime donc principalement par la diffusion de l'usage d'innovations technologiques au sein du « milieu » et par la diversification des modes de blanchiment. Or, les partisans de la lutte contre le *transnational organized crime* défendent une toute autre conviction : la « mondialisation » a transformé les diverses organisations criminelles en réseau, voire en acteur unique à l'échelle planétaire, et provoqué l'émergence d'une menace globale.

Le « crime organisé transnational », un ennemi planétaire

Nous avons déjà eu l'occasion de décrire ce processus (Favarel-Garrigues, 2002), aussi nous contenterons-nous de rappeler les éléments nécessaires à la compréhension de notre développement ultérieur sur la lutte anti-blanchiment, beaucoup plus détaillé. La peur du « crime organisé transnational » a émergé à la fin des années 1980, mais s'est considérablement développée au début des années 1990. La chute du mur de Berlin n'est pas étrangère à cette peur, car elle a offert de nouveaux espaces aux marchés de produits illicites, de nouveaux débouchés pour les capitaux d'origine illicite (investissements dans le secteur productif des pays post-communistes, faiblement réglementé), et a provoqué l'émergence de nouvelles « organisations criminelles », réputées pour leur efficacité et leur propension à internationaliser leurs activités. Considérées comme des entreprises, les différentes mafias locales sont censées partager un mode d'organisation, des activités (notamment le blanchiment), des intérêts et des objectifs similaires. Elles cherchent en permanence à accroître leur taille, leur richesse et leur champ d'activité, et sont donc nécessairement conduites à opérer à une échelle internationale. Loin de sembler aberrante, l'évocation de « sommets mafieux » au cours desquels une sorte de « G6 des organisations criminelles » se serait partagé le monde (Sterling⁴, 1994, Freemantle, 1995, Raine et Cilluffo, 1994) a pu paraître naturelle dans un tel contexte, tant elle correspondait aux représentations en vigueur sur le « crime organisé transnational » (Naylor, 1995). Les menaces associées à cette Internationale du crime concernent la stabilité de l'ordre économique, du fait de la pénétration des capitaux d'origine illicite dans l'économie mondiale (Fabre, 1999, Quirk, 1996, Tanzi, 1999), et politique, en raison du risque d'émergence d'Etats mafieux, du danger encouru pour la « sécurité nationale » des pays occidentaux et du risque d'effritement des fondements mêmes de l'autorité étatique (Shelley, 1999, Strange, 1996).

Le crédit accordé à cette présentation d'une conspiration mondiale a transcendé les milieux professionnels, et les réflexions de Claire Sterling ont pu alimenter les discours de dirigeants politiques, les mises en garde policière, les enquêtes journalistiques et les travaux universitaires. Chacun de ces acteurs adhère à ces convictions pour des raisons qui lui sont propres : dans le cas du monde académique et scientifique, la criminalité organisée transnationale peut *a priori* alimenter des réflexions plus générales sur la place de l'Etat face aux dynamiques transnationales (Strange, 1996, Galeotti, 2001) ou sur la société en réseaux (Castells, 1999). Les discours des différents acteurs qui abordent la question de la « criminalité organisée transnationale » se valident mutuellement, en multipliant les références et les renvois, ce qui consolide une communauté de pensée dans ce domaine, à partir d'une coalition d'intérêts. La construction intellectuelle de cette menace n'a pourtant rien d'évident, si l'on en juge aux sources disponibles. Le terme de « mafia » ou d'« organisation criminelle » cache souvent des groupes limités et éphémères (Reuter, 1983, Beare et Naylor, 1999). Leur caractère entrepreneurial a été maintes fois relativisé (Gambetta, 1993). Leurs modes de fonctionnement et leurs activités diffèrent considérablement selon les contextes. Ces groupes cherchent avant tout à s'implanter localement et à exploiter des rentes,

4. Claire Sterling est une journaliste d'investigation américaine qui a, dans les années 1980, publié un ouvrage sur les « réseaux terroristes mondiaux »

et non à développer des activités transnationales. Ces dernières en effet semblent risquées, en multipliant les interlocuteurs alors que les transactions sont fondées sur la confiance. L'internationalisation des activités n'est possible que lorsque l'un de ces groupes dispose au préalable de relais à l'étranger, au sein d'une diaspora par exemple (Favarel-Garrigues, 2001). Aussi observe-t-on aujourd'hui la publication croissante de travaux scientifiques rejetant les termes mêmes de « crime organisé » ou d' « organisations criminelles », trop liés à des enjeux politiques et idéologiques (Queloz, 1999, Friman et Andreas, 1999, Conesa, 2001).

Les promoteurs de la lutte contre la « criminalité organisée transnationale » ont néanmoins considéré que la réponse appropriée à cette menace globale devait être innovante et à la mesure des dangers encourus. Elle ne pouvait qu'être planétaire, car l'ennemi se joue des frontières et des législations nationales, exploite et révèle les limites de la coopération policière et judiciaire internationale. Elle devait en second lieu nécessairement comporter un volet financier, en encourageant la lutte contre les « produits du crime » (*proceeds of crime*). Ce dernier point se situe à l'origine de la légitimité croissante de la lutte anti-blanchiment au cours des années 1990.

Depuis les années 1970, la lutte contre les « produits du crime » n'a cessé d'acquérir une place croissante dans l'activité des services répressifs américains. Ces derniers sont autorisés, depuis 1984, à conserver une partie des sommes et des biens confisqués. Le gel, la saisie et la confiscation de ces produits représentent un enjeu désormais comparable à l'arrestation des délinquants, parce qu'ils permettent à la fois d'éliminer le motif des infractions commises et le moyen d'en planifier de nouvelles. R. T. Naylor a montré en quoi les postulats qui sous-tendent cette réorientation de la lutte contre la criminalité sont incertains (Naylor, 2002, p. 247-286). Selon lui, cette évolution – ou plutôt cette « révolution tranquille » (*ibid*, p. 247) – est due à divers facteurs. Les services répressifs ont constaté que les arrestations n'empêchaient pas les « cartels de la drogue » de fonctionner et que les finances représentaient l'arme principale des trafiquants. Dans un contexte où triomphait l'idéologie de l'acteur rationnel, ils étaient volontiers prêts à isoler le délinquant de son contexte socio-économique et à le considérer comme une machine à calculer les coûts et bénéfices de ses actions. Ils ont par ailleurs dû adapter leurs pratiques professionnelles à une délinquance en évolution : habitués à lutter contre les atteintes aux biens et à restituer ces derniers à leurs propriétaires, ils percevaient la lutte contre la criminalité marchande, c'est-à-dire contre la production et la distribution de biens et services illicites, de manière analogue, et, en l'absence de victime directe, cherchaient à dédommager la société. Enfin, le contexte budgétaire américain des années 1980 a poussé les services publics à chercher des sources complémentaires de financement, et donc, dans le cas des services répressifs, à utiliser les « produits du crime » pour leurs propres besoins (*ibid.*, pp. 249-251).

La progression de la lutte contre les « produits du crime » aux Etats-Unis dans les années 1980 contribue à expliquer pourquoi la nécessité d'une lutte internationale contre l'argent sale s'est imposée à la fin de cette même décennie. Le rôle moteur des Etats-Unis, qui a adopté sa propre législation anti-blanchiment en 1986, soit deux ans avant la Convention de Vienne, est indéniable⁵. Cependant, la lutte anti-blanchiment est par nature fondée sur une coopération innovante entre services répressifs, administrations économiques et financières, et secteur financier privé. Il nous faut donc comprendre pourquoi les acteurs financiers américains, publics et privés, se sont engagés dans ce combat. Dans le contexte néo-libéral des années 1980, leur coopération à une entreprise de contrôle étatique des flux financiers

5. D'autres pays ont joué un rôle important. C'est d'abord le cas du Royaume-Uni qui, en 1986, incrimine le blanchiment des produits du trafic de stupéfiants, et facilite, au sein du Commonwealth, la coopération dans le domaine de la lutte contre les « produits du crime ». C'est également le cas de la France, qui a incriminé le blanchiment en 1987, organisé le sommet de l'Arche au cours duquel est créé le GAFI, et accueilli le secrétariat exécutif de ce dernier (Garabiol, Gravet, 2001)

pouvait *a priori* surprendre. Mais, selon Erik Helleiner, le milieu financier considérait alors que l'argent sale pouvait entacher la réputation des places financières, miner la confiance du public et donc, à terme, déstabiliser la sphère financière dans son ensemble. Il était donc prêt à aider à chasser des acteurs indésirables, trafiquants de drogue ou d'armes, avec lesquels il ne se sentait aucune affinité. Sa coopération s'expliquait également par la fermeté de ses positions vis-à-vis de toute velléité de régulation étatique de l'évasion fiscale et de la fuite des capitaux. Selon une vision du monde néo-libérale, ces deux phénomènes reflètent une attitude rationnelle des acteurs économiques, face à des législations nationales contraignantes. Ils doivent au contraire pousser les gouvernements à déréguler davantage ces flux et à laisser agir la main du marché (Helleiner, 1999, pp. 57-59). Ces arguments nous semblent convaincants : force est de constater que la lutte contre les infractions fiscales transnationales n'a jamais représenté un enjeu comparable à la lutte anti-blanchiment pour la communauté internationale (Strange, 1998, p. 123, 133-134). Les multinationales et les acteurs privés qui recourent à des illégalismes⁶ peuvent défendre leurs intérêts auprès de la sphère politique selon des modalités auxquelles n'auront jamais accès les représentants des « organisations criminelles ».

Mais les acteurs financiers américains avaient également de bonnes raisons de plaider pour une internationalisation de la lutte anti-blanchiment. Au cours des années 1980, la lutte contre les « produits du crime » les a conduits à jouer un rôle actif dans la politique pénale américaine. Du coup, le secteur financier américain craignait d'être désavantagé par rapport à ses concurrents. Il risquait à la fois de perdre l'argent sale placé dans ses établissements et d'inciter d'autres clients étrangers, cette fois légitimes, à opter pour des propositions concurrentes plus rassurantes. R. T. Naylor rappelle que le sénateur Kelly, à l'origine d'un amendement à loi anti-blanchiment exigeant que le Trésor persuade ses homologues étrangers d'inciter le secteur financier privé à coopérer avec les pouvoirs publics selon le modèle américain, justifiait ainsi sa position : « Si nos banques sont tenues d'adopter des règles, mais que les autres ne le font pas [...], nous aurons une fois de plus pris une décision qui désavantage notre structure et nos institutions économiques par rapports à nos concurrents » (Naylor, 2002, p. 254)

Le consensus sur la définition du « crime organisé transnational » et sur la nature de la menace qu'il représente pour le monde contemporain est donc construit et partagé par différentes professions. La conjonction et la coalition d'intérêts propres aux milieux répressifs et financiers représente l'un des aspects les plus remarquables de ce consensus, qui repose pourtant sur des postulats contestables (Friman, 2001). Il suppose en effet que les différentes « organisations criminelles » puissent être considérées comme un acteur unique, partageant une structuration similaire et des objectifs communs. Il accorde d'ailleurs à cette notion d'« organisation » une importance explicative pour justifier le caractère inédit de la menace que représente le « crime organisé transnational » pour le monde contemporain. Cette menace globale, à la fois économique et politique, exige nécessairement une réponse à la fois internationale et pluridimensionnelle. La nécessité d'internationaliser la riposte part du constat selon lequel l'Etat-nation est démuni face à une menace qui se joue de ses frontières. Mais il ne suffit pas que chaque Etat s'engage à lutter contre le « crime organisé transnational », encore faut-il qu'il en formule les enjeux (et donc les réponses) de manière identique. Il importe avant tout de parvenir à une perception unique du problème que constitue la « criminalité organisée transnationale » et des solutions pour le résoudre. Il s'agit

6. Emprunté à Michel Foucault, le terme d'illégalisme a alimenté la réflexion de Pierre Lascoumes sur les délinquances financières. « On parlera d'illégalisme quand la pratique concernée résiste ou échappe à l'application du code juridique, soit parce que cette pratique est restée sans visibilité, soit parce qu'aucun acteur social n'a pu ou su appliquer ce code, par résistance de l'auteur ou difficulté de trouver et mettre en œuvre une qualification adéquate. L'illégalisme repose sur une relativité de la qualification juridique » (Lascoumes, 1986, pp. 15-16).

en conséquence d'harmoniser les normes, qualifications et incriminations relatives à cette forme de délinquance dans chaque législation nationale. La lutte contre le « crime organisé transnational » doit par ailleurs être pluridimensionnelle, et comprendre obligatoirement des dispositions spécifiquement dirigées vers les « produits » de l'activité des organisations ennemies. Il est en conséquence nécessaire d'impliquer dans ce combat des acteurs habituellement extérieurs aux politiques pénales, en l'occurrence les agents des administrations économiques et financières nationales, et les acteurs privés en contact avec l'argent sale (banquiers, agents de compagnies d'assurances, d'agences immobilières, courtiers, experts-comptables, avocats, notaires...). Cette double extension du domaine de la lutte contre le « crime organisé transnational » permet d'envisager, d'une part, la constitution d'un réseau international d'experts unis par une vision consensuelle du problème à résoudre et capables de peser sur l'action menée par les organisations internationales dans leur domaine d'expertise et, d'autre part, l'amélioration de la coopération opérationnelle des services répressifs des différents Etats-nations. Le renouvellement de la conception et de la mise en œuvre de la lutte anti-blanchiment depuis la fin des années 1980 illustre clairement comment ce changement de perception va s'imposer au niveau mondial.

La mondialisation de la lutte anti-blanchiment

Créé par le G7 en 1989⁷, peu après l'adoption de la Convention de Vienne, le GAFI reflète la volonté d'internationaliser la lutte contre les « produits du crime organisé ». Sa mission consiste à promouvoir, organiser et mettre en œuvre la lutte anti-blanchiment. Initialement, l'argent sale était étroitement associé au trafic de stupéfiants (GAFI-I, 1990⁸). La rapide élaboration de quarante recommandations, destinées à définir plus précisément ce que doit être la lutte anti-blanchiment, a représenté le premier résultat de l'activité du GAFI. Ces recommandations comportent des modifications du code pénal (incrimination), du code de procédure pénale (gel, saisie et confiscation d'avoirs suspects), des règles en vigueur au sein des institutions financières (identification des clients et conservation des documents), des relations institutionnelles entre le secteur privé et les agences publiques spécialisées dans la lutte contre la délinquance financière (création d'une « unité de renseignements financiers » centralisant les déclarations de soupçon en provenance des établissements financiers) et des modalités de coopération administrative et judiciaire internationale. Elles portent en somme sur la promotion de normes, de dispositifs institutionnels et de pratiques professionnelles spécifiquement adaptées à la lutte anti-blanchiment, et visent à définir de nouvelles relations entre les services répressifs, les administrations économiques et financières et le secteur privé, en particulier, au moins dans un premier temps, les établissements bancaires⁹.

« Diffuser le message »¹⁰

La méthode suivie pour inciter chaque Etat à coopérer consiste à le soumettre à la pression de ses pairs. En ce qui concerne les pays membres du GAFI, la mise en conformité des dispositifs nationaux de lutte anti-blanchiment résulte davantage d'une dynamique de

7. Lors du sommet de l'Arche, le G7, ainsi que le Président de la Commission des Communautés Européennes convoque un Groupe d'Action Financière, composé des participants au Sommet, de sept autres pays européens et de l'Australie. La prolongation de l'activité du GAFI est examinée tous les cinq ans.

8 GAFI-I désigne le premier rapport annuel du GAFI. Tous les rapports que nous mentionnons sont accessibles sur le site du GAFI : www.oecd.org/fatf

9. La promotion de dispositifs institutionnels et de pratiques professionnelles donne à la lutte anti-blanchiment une ambition supérieure à l'action menée par l'OCDE contre la corruption, qui cherche seulement à imposer un nouveau standard juridique international (Chevallier, 2001, p. 201 et suivantes).

10. Cette terminologie est celle du GAFI. Voir par exemple : GAFI-XI, 2000, p. 7.

groupe que de la menace directe de sanctions. Cette instance rappelle d'ailleurs volontiers que le terme de sanction ne figure pas dans son vocabulaire¹¹. Pour favoriser l'émulation entre Etats membres, des procédures d'auto-évaluation et d'évaluation mutuelle, régulièrement reconduites, sont prévues. A partir de 1998, les exercices d'auto-évaluation annuellement conduits en réunion plénière s'accompagnent de séances de questions et réponses (GAFI-IX, 1998, p. 4). On indique régulièrement le nombre de pays en conformité avec telle ou telle recommandation. Et lorsque l'une d'entre elles s'impose presque partout, le nom des retardataires, tenus de rendre des comptes, est indiqué. La réprobation, les soupçons et les risques d'exclusion pèsent désormais sur ces « cancras ». En 1996, le GAFI presse la Turquie d'adopter une loi anti-blanchiment, afin d'« éviter à la plénière du GAFI d'avoir à prendre des mesures plus sérieuses » (GAFI-VII, 1996, p. 16). Et lorsqu'en juin 2000, il décide de suspendre en tant que membre l'Autriche, qui autorise les comptes sur livret anonymes, le gouvernement menacé adopte les dispositions nécessaires et évite *in extremis* l'affront (GAFI-XI, 2000, p. 4). La routinisation des deux procédures d'évaluation est censée assurer la pérennité des politiques anti-blanchiment.

La coopération des pays non membres du GAFI s'obtient différemment. Liée au G7 et à l'OCDE, l'instance supra-nationale de la lutte anti-blanchiment dispose d'une légitimité fragile dans de nombreux pays. Lors des discussions menées autour de la Convention des Nations-Unies sur la « criminalité transnationale organisée » en 2000, le GAFI n'est pas parvenu à obtenir qu'une référence à ses quarante recommandations figure dans le groupe de mesures consacrées à la lutte anti-blanchiment (sur les intentions du GAFI, voir GAFI-XI, 2000, pp. 16-17). Or, il ne peut se contenter d'améliorer les dispositifs anti-blanchiment de ses Etats-membres, car tout pays non respectueux des quarante recommandations est susceptible de gêner son action, en offrant aux criminels des services conformes à leurs intérêts. Il répète à l'envi qu'aucun maillon faible ne peut être toléré dans le front mondial anti-blanchiment. Aussi le GAFI entreprend-il de favoriser la création de groupes régionaux, sur son modèle, afin de conduire dans une zone géographique donnée la méthodologie qu'il a élaborée pour ses propres membres. C'est le cas du Groupe d'Action Financière des Caraïbes (GAFIC), le plus ancien, qui compte 25 membres à la fin des années 1990, ou du Groupe anti-blanchiment de l'Asie/Pacifique (GAP), créé en 1997¹². Le GAFI peut également choisir de s'appuyer sur des organisations internationales régionales existantes afin de diffuser son message : aussi est-ce le Conseil de l'Europe qui conduit l'évaluation des dispositifs anti-blanchiment des pays d'Europe post-communiste¹³. Bien qu'elle soit envisagée dès 1990, l'idée d'une liste noire des « pays et territoires non coopératifs » s'impose à la fin de la décennie (GAFI-X, 1999). Les relais régionaux du GAFI ont vraisemblablement préparé les pays concernés à cette décision. Les quinze pays ou territoires qui figurent sur la version initiale de la liste noire s'exposent à plusieurs niveaux de contre-mesures, gênant ou interdisant les transactions financières internationales auxquelles ils participent. Pour l'heure, seul Nauru en souffre depuis 2001¹⁴. Dans les autres cas, des adaptations progressives permettent d'éviter les contre-mesures, sans pour autant justifier un retrait de la liste noire.

11. Lorsqu'il lancera son initiative contre les « pays et territoires non coopératifs », le GAFI imaginera différentes « contre-mesures », comme nous le monterons plus loin.

12. Cette stratégie se maintient après la mise en œuvre de mesures relatives aux « pays et territoires non coopératifs ». Le Groupe anti-blanchiment de l'Afrique orientale et australe (GABAOA), regroupant quatorze pays, est créé en 1999, et le Groupe d'action financière de l'Amérique du Sud (GAFISUD) un an plus tard.

13. Le Comité restreint sur l'évaluation des mesures anti-blanchiment de capitaux (PC-R-EV) est créé en septembre 1997 par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Il est chargé de procéder à des exercices d'évaluation mutuelle des mesures en vigueur dans les 22 pays du Conseil de l'Europe qui ne sont pas membres du GAFI.

14. Les résultats de cette mise au ban de la communauté internationale demeurent pour l'heure imprécisément connus. Sur les places *off-shore* du Pacifique, voir : Riechel, 2001.

L'impact de la politique du GAFI semble à cet égard remarquable, car les « pays et territoires non coopératifs » s'efforcent de ne pas rester sur la liste. Quelles sont les raisons qui motivent cette coopération ? Selon le GAFI, cette attitude serait due à la volonté de préserver sa réputation internationale. Mais la pression sur les pays non membres du GAFI s'exerce par d'autres moyens.

La richesse et la puissance des membres et alliés du GAFI compensent en fait la faible légitimité de cette instance. Le GAFI mène une activité intergouvernementale, coordonnée par un secrétariat exécutif composé de cinq personnes. Les réunions qu'il organise réunissent principalement des fonctionnaires des ministères des Finances des pays les plus riches. Un Etat en conflit avec le GAFI risque donc de dégrader les relations qu'il entretient avec les administrations des pays membres du G7. Par ailleurs, le GAFI maintient un contact régulier avec diverses organisations internationales, par exemple policières (Interpol), douanières (Organisation Mondiale des Douanes) ou financières (Fonds Monétaire International, Banque Mondiale). La présence de représentants de ces dernières, au titre d'observateurs, dans les réunions plénières du GAFI renforce vraisemblablement la pression exercée sur certains pays non membres. Les relations entre les institutions financières internationales et le GAFI ont pourtant mis un certain temps à s'institutionnaliser. Dans le cas du FMI, des contacts limités sont établis à partir de 1992. Au milieu des années 1990, le Fonds finance deux études sur les effets macro-économiques du blanchiment (Quirk, 1996 ; Tanzi, 1996). En avril 2001, le FMI et la Banque mondiale reconnaissent que les quarante recommandations du GAFI constituent les normes internationales adéquates pour lutter contre le blanchiment. Considérés comme un « levier considérable en matière de sensibilisation et de soutien au message anti-blanchiment », ils accèdent aux travaux du GAFI sur les « pays et territoires non coopératifs » et entendent désormais intégrer certaines des recommandations dans les rapports qui leur permettent d'apprécier l'état financier d'un pays (GAFI XII, 2001, p. 8). Malgré la participation active des institutions financières internationales à la lutte contre le financement du terrorisme depuis le 11 septembre 2001¹⁵, leur implication dans la lutte anti-blanchiment n'a jamais semblé évidente. Le discours que prononce en 1998 Michel Camdessus, Directeur Général du FMI, lors d'une réunion plénière du GAFI, permet de mieux comprendre les raisons de cette prudence.

« Faut-il en venir pour autant à renoncer à la déréglementation des marchés financiers ? Cette noble justification est souvent reprise à leur compte par ceux de nos critiques qui voudraient voir le FMI cesser de chercher à convaincre ses pays membres de déréglementer leurs systèmes financiers. Laisser jouer les lois du marché, c'est, disent-ils, ouvrir la porte aux « blanchisseurs » de capitaux. D'autres prônent le maintien de l'encadrement centralisé du crédit et du contrôle des changes, instruments qu'ils jugent indispensables pour détecter les blanchisseurs – même si nous savons maintenant que les dispositifs de ce type sont un carcan pour la croissance économique. Je me rassure à la lecture de la 22^{ème} des 40 recommandations du GAFI, très claire à ce sujet : « Les pays devraient... surveiller les transports physiques transfrontaliers d'espèces et d'instruments au porteur, à condition que... la liberté des mouvements de capitaux ne se trouve en aucune façon restreinte ». La bonne circulation de l'information – et non pas le contrôle des mouvements de capitaux – est le principe sur lequel se fonde l'approche du GAFI qui consiste essentiellement à chercher à savoir avec qui l'on traite » (GAFI-IX, 1998, p. 41)

15. Voir par exemple, pour le FMI, la note d'information publique n° 02/87 du 8 août 2002 intitulée : « IMF Advances Efforts to Combat Money Laundering and Terrorist Finance ». www.imf.org/external/np/sec/pn/2002/pn0287.htm

Pour le FMI, la liberté des mouvements de capitaux, à condition qu'elle soit transparente et réglementée de manière prudentielle, est susceptible en elle-même d'écarter les indésirables, alors que les interventions de l'Etat « créent bien souvent des occasions de corruption » (*ibid.*, p. 42). Michel Camdessus salue l'action du GAFI qu'il perçoit comme un élément du dispositif général de promotion de la *good governance* (*ibid.*, p. 43), mais l'auto-contrôle des marchés financiers représente pour lui le meilleur moyen de se protéger du blanchiment. D'où une certaine méfiance (« Je me rassure... ») vis-à-vis de l'action du GAFI. Le FMI reconnaît cependant la nécessité de lutter contre « l'un des pires fléaux auxquels la communauté financière internationale soit confrontée » (*ibid.*, p. 40), pour deux raisons. Il existe d'abord un risque d'ordre prudentiel dans les pays où les intérêts criminels et corrompus sont susceptibles de prendre le pouvoir et de détruire « l'infrastructure érigée pour garantir l'intégrité des marchés » (*ibid.*, p. 41). Ailleurs, le risque est plus macro-économique. Le blanchiment des capitaux peut entraîner « des fluctuations inexplicables de la demande de monnaie, un accroissement des risques prudentiels qui mine la solidité du secteur bancaire, une contamination des opérations financières légales et, parce que des actifs sont subitement transférés d'un pays à un autre, une plus grande volatilité des flux de capitaux internationaux et des taux de change » (*ibid.*, p. 41). Michel Camdessus s'inquiète notamment de la prolifération de centres offshore dans de nombreux micro-territoires. Aussi le FMI cherche-t-il à associer aux efforts anti-blanchiment plusieurs de ses missions : promotion d'une « bonne gestion publique », recherche et études statistiques, conseil et assistance technique pour renforcer les capacités de surveillance des banques centrales, pour rédiger de nouvelles lois organisant les activités de la banque centrale et des banques commerciales et pour améliorer le recouvrement de l'impôt (*ibid.*, pp. 44-45)¹⁶.

L'adhésion des pays occidentaux et des institutions financières internationales aux objectifs de la lutte anti-blanchiment accroît la pression sur les autres. Elle multiplie les lieux dans lesquels les négociations internationales sont liées, plus ou moins directement et étroitement, à l'appréciation des efforts accomplis face à l'argent sale. Il s'agit donc d'une nouvelle conditionnalité, plus ou moins prioritaire, à l'octroi d'aides de la part des pays riches et des institutions financières internationales¹⁷.

Cette contrainte compense le déficit de légitimité du GAFI. La lutte anti-blanchiment montre comment des normes parviennent à s'imposer au niveau mondial. La première étape consiste à construire une coalition d'intérêts unie par la perception des dangers encourus et des solutions à mettre en œuvre pour les éviter, en créant une dynamique de groupe au sein des pays industrialisés et en encourageant la coopération entre diverses professions peu habituées à dialoguer (administrations financières et policières, appareils judiciaires, secteur financier privé). Cette coalition doit être suffisamment puissante pour imposer ses décisions au reste du monde ; elle doit donc chercher à être représentée auprès des principaux bailleurs de fonds de la planète. C'est pour cette raison que l'activité du GAFI à l'égard des « pays et territoires non coopératifs », prévue dès sa naissance, ne peut se concrétiser que dix ans plus tard. Sûre de sa raison d'être, la coalition peut alors diffuser ses solutions au-delà du cercle de ses membres, en ayant préalablement cherché à s'appuyer sur des groupes régionaux au sein desquels se reproduisent les techniques employées afin d'encourager l'émulation. Elle détient

16. Dans ce discours, plusieurs formulations indiquent que Michel Camdessus cherche à se défendre contre tout soupçon d'hostilité du FMI à l'égard de la lutte anti-blanchiment : « Voilà qui confirme, si besoin était, notre volonté de développer nos liens de collaboration avec le GAFI » (p. 40), « Inutile de le répéter, le FMI considère les mesures anti-blanchiment que prône le GAFI comme cruciales pour le bon fonctionnement des marchés financiers » (p. 40), « Comment ne pas souligner, une fois encore, non pas la contradiction, mais au contraire la puissante synergie entre la libre concurrence des marchés et les réglementations anti-blanchiment » (p. 45).

17. Jacques Chevallier note que cette contrainte joue également un rôle considérable dans l'imposition d'un standard juridique international anti-corruption (Chevallier, 2001, p. 208).

en effet des ressources symboliques – promotion de valeurs vertueuses, invention d'une solidarité internationale nécessaire face à un ennemi commun, dénonciation des maillons faibles – et coercitives – menace de sanctions, risque de dégradation des relations avec les bailleurs de fonds - qui lui donnent des chances de parvenir à réaliser ses objectifs. Desservie au départ par sa faible légitimité, cette coalition a néanmoins d'ores et déjà réussi à modifier la législation pénale, la définition des pratiques policières et la conception de la régulation des activités financières d'un certain nombre d'Etats, soit autant de domaines où se joue leur souveraineté.

Les acquis d'une décennie de lutte anti-blanchiment

La constitution d'une communauté internationale d'experts qui partagent un même vocabulaire technique représente l'un des principaux acquis de la lutte anti-blanchiment. Le nombre de pays membres du GAFI a d'abord doublé, passant de 15 à 29. L'extension de son action lui a permis de toucher un nombre considérable autres pays. Toute nouvelle « unité de renseignements financiers »¹⁸ peut être invitée à participer aux travaux du groupe Egmont, créé en 1995 et fort de 69 membres en 2002. Il s'agit d'un forum technique, permettant aux différentes unités qui le composent d'échanger des informations et d'appuyer la mise en œuvre des programmes nationaux de lutte anti-blanchiment. La création d'un dispositif anti-blanchiment donne accès à plusieurs autres forums, initiés par des organisations internationales ou par des Etats occidentaux désireux d'affirmer leur soutien à la lutte menée.

Les législations pénales se sont rapprochées. Même si son extension à d'autres infractions sous-jacentes que le trafic de stupéfiants s'impose avec difficulté, constat sur lequel nous aurons à revenir, l'incrimination de blanchiment s'est généralisée. Le GAFI a notamment œuvré pour étendre la ratification de la Convention de Vienne, qui prévoit également une telle incrimination.

Des dispositifs institutionnels spécialisés ont par ailleurs vu le jour dans de nombreux pays. La création d'unités de renseignements financiers a conduit à concevoir de nouvelles relations entre les administrations financières et policières, la justice et le secteur privé. Dans certains cas, par exemple en France, aux Etats-Unis ou en Russie, le secteur privé adresse ses déclarations de soupçon à l'unité de renseignements financiers, placée sous l'autorité du ministre des Finances, qui transmet aux autorités policières et judiciaires compétentes (pour une typologie des unités de renseignements financiers, voir Thony, 1996). Ce schéma n'a rien d'évident *a priori*. D'un côté, le secteur privé se trouve dans une situation inconfortable, car il doit activement participer à la détection des affaires de blanchiment, tout en conservant sa clientèle et en s'attachant à des exigences professionnelles de confidentialité. Il n'est guère étonnant qu'en échange, au gré des « forums avec le secteur des services financiers » qu'organise le GAFI sur une base régulière, ces professionnels exigent d'être informés des résultats concrets de leur concours à la lutte anti-blanchiment. Ils s'agacent en effet volontiers de constater qu'ils déploient des efforts et prennent des risques professionnels, sans obtenir en contrepartie de *feedback* sur le destin judiciaire des transactions qu'ils ont communiquées (Cette préoccupation apparaît pour la première fois in GAFI VII, 1996, p. 9). D'un autre côté, l'administration financière, la police et la justice représentent des univers distincts qui ne perçoivent pas nécessairement de manière identique les dangers encourus et l'efficacité de la lutte anti-blanchiment. Dans de nombreuses administrations financières, la création même d'une unité de renseignements financiers est perçue comme un moyen efficace de dissuader le

18. Dans le vocabulaire du GAFI, l'unité de renseignement financier désigne l'instance gouvernementale chargée de centraliser les déclarations de soupçon en provenance des banques et autres établissements financiers. Dans la plupart des cas, cette unité est fondée au sein du ministère des Finances, mais il arrive parfois qu'elle relève du ministère de l'Intérieur.

secteur privé de recourir à des pratiques illicites. Or, dans les milieux policiers et judiciaires, les résultats de la lutte sont souvent exprimés différemment, en fonction par exemple du nombre de condamnations ou du montant des saisies effectuées. Comme ces résultats sont généralement faibles, du fait de la durée et de la complexité spécifique des affaires de blanchiment, policiers et magistrats cherchent à améliorer leur rendement. Cette différence de perception se retrouve dans divers contextes. En Russie, la lutte pour l'allocation des ressources liées à la création d'une unité de renseignements financiers a par exemple vivement opposé les ministères des Finances et de l'Intérieur. Les premiers soulignaient que le secteur privé coopérerait moins volontiers avec la police, alors que les seconds s'inquiétaient des risques de collusion entre les établissements bancaires et l'administration du ministère des Finances (Favarel-Garrigues, 2003).

De nombreuses techniques de détection, de prévention et de répression de la délinquance financière se sont également généralisées. Il s'agit notamment de pratiques professionnelles policières et judiciaires. D'une part, la lutte anti-blanchiment a permis d'étendre les pratiques policières américaines « sous couverture » utilisées contre le trafic de stupéfiants (sur les techniques d'*undercover policing*, Fijnaut et Marx, 1995 ; sur l'usage de ces techniques dans le cadre d'enquêtes anti-blanchiment, voir Sheptycki, 2000, pp. 154-160). Sous la présidence des Etats-Unis, le GAFI décide en 1996 d'amender la recommandation 36 « afin de donner une plus grande reconnaissance à la technique de la livraison surveillée¹⁹ et d'encourager les pays à soutenir son utilisation » (GAFI VII, 1996, p. 9). Selon le GAFI, cette technique, qui a fait ses preuves dans les affaires de stupéfiants, sera particulièrement utile dans les enquêtes sur le blanchiment de fonds issus d'autres activités criminelles, compte tenu des difficultés rencontrées pour prouver l'origine des fonds. Le même document indique que « certains membres du GAFI facilitent le démantèlement des filières de blanchiment de capitaux en levant des obstacles aux enquêtes et poursuites, notamment en allégeant la charge de la preuve quant à l'origine illicite des fonds » (*ibid.*, p. 10). D'autre part, les techniques de gel, de saisie et de confiscation des avoirs suspects se sont diffusées dans de nombreuses législations nationales. Au terme d'une « évaluation horizontale des lois et dispositifs des membres du GAFI traitant de la confiscation d'actifs et des mesures provisoires », le GAFI conclut que les « mécanismes efficaces de confiscation doivent couvrir un éventail d'infractions graves et doivent permettre de prendre des mesures dans certaines affaires pour confisquer le produit d'activités criminelles alors qu'il est inscrit au nom d'un tiers » (GAFI VIII, 1997, p. 21). Il est recommandé d'« élargir les lois sur la confiscation » afin de permettre notamment « la confiscation en l'absence de condamnation dans certains cas, ou l'alternative plus limitée du gel, et lorsque c'est possible, de l'action en confiscation contre les fugitifs et les personnes échappant à la justice » (*ibid.*, p. 21). Il convient également d'« appliquer une norme plus souple en matière de preuves que les normes du droit pénal, inverser la charge de la preuve et imposer à la défense de prouver que les actifs ont été légitimement acquis, [...] permettre aux tribunaux de confisquer le produit d'activités illicites autres que celles auxquelles s'applique directement la condamnation » (*ibid.*, p. 21). Modifiant les pratiques policières et judiciaires, induisant de nouvelles formes de coopération avec le secteur privé et conduisant, dans certains cas, à une redéfinition des frontières entre procédures civile et pénale et à un renversement de la charge de la preuve (Naylor, 2002), ces mesures se diffusent avec lenteur, comme le constate un récent rapport (GAFI XII, 2001, p.

19. La livraison surveillée est une technique initialement employée par les services américains de lutte anti-drogues. Lorsque la police est informée d'une livraison d'actifs d'origine présumée illégale ou d'une transaction faisant intervenir de tels actifs, elle ne les saisit pas immédiatement, mais surveille la livraison afin de rassembler des preuves et d'identifier les coupables..

13). Mais elles s'imposeront vraisemblablement à terme, grâce à une dynamique de groupe accélérée par la montée en puissance de la lutte contre le financement du terrorisme²⁰.

L'harmonisation de ces normes, dispositifs institutionnels et pratiques professionnelles est censée améliorer la coopération opérationnelle policière et judiciaire internationale. Or, sur ce point, le GAFI ne cache pas les difficultés rencontrées. « L'expérience de l'entraide est relativement limitée entre les pays membres dans le domaine de la confiscation, de même que le partage des actifs et les procédures coordonnées de saisie et de confiscation n'en sont encore qu'à leurs balbutiements » (GAFI VIII, 1997, p. 22). Certains pays, comme les Etats-Unis, refusent de satisfaire certaines demandes judiciaires étrangères, afin de ne pas heurter le secteur financier privé. Mais il reste que, dans le cas de bonnes relations bilatérales, des enquêtes faisant intervenir des méthodes « sous couverture » similaires peuvent être menées conjointement dans plusieurs pays, comme l'ont montré de récents cas.

Ces acquis, éventuellement dangereux pour les libertés publiques, ne produisent pourtant pas d'effets spectaculaires. Les statistiques sur le nombre de condamnations pour blanchiment ou sur le montant des actifs saisis demeurent modestes²¹. Par ailleurs, aussi paradoxal que cela puisse paraître, ils ne permettent pas de savoir à quoi sert exactement la lutte anti-blanchiment, ou plutôt contre qui elle est menée.

Cibles mouvantes

Comme nous l'avons déjà indiqué, la lutte anti-blanchiment est initialement associée au trafic de stupéfiants. Mais la recommandation n° 5 prévoit que l'incrimination devrait être étendue soit « à d'autres infractions liées aux stupéfiants », soit « à toutes les infractions graves et/ou à toutes les infractions qui génèrent un montant important de produits », soit enfin « à certaines infractions graves » (GAFI I, 1990, p. 20)²². Les Etats membres n'ont manifestement pas réussi à s'accorder sur l'extension souhaitable de l'incrimination (GAFI II, 1991, p. 6) et disposent donc d'une marge de manœuvre étendue, en ayant le choix entre trois options peu précises. L'extension de l'incrimination est justifiée par des considérations propres à la lutte contre le trafic de stupéfiants : « les méthodes de blanchiment de capitaux, dans les cas qui ne comportent pas de trafic de drogue, sont pratiquement identiques à celles qui sont utilisées dans les cas de blanchiment de l'argent de la drogue et font souvent intervenir les mêmes organisations criminelles. En outre, les organisations des trafiquants de drogue mènent souvent aussi d'autres activités criminelles dont le produit doit faire l'objet d'un blanchiment » (GAFI III, 1992, p. 38). Pourtant, lors du renouvellement de son mandat, le GAFI marque ses distances avec la lutte contre le trafic de stupéfiants : « si le blanchiment de l'argent de la drogue restera l'une des priorités du GAFI, celui-ci continuera à s'intéresser au blanchiment du produit des crimes et/ou délits graves générateurs de sommes importantes » (GAFI V, 1994, p. 3). Cette évolution se poursuit par la suite : dans la plupart des pays membres, « les experts admettent que les délits non liés à la drogue prennent une importance croissante [en tant que sources de revenus illégaux] » alors qu'ailleurs, « la corruption, la criminalité organisée et la fraude génèrent également d'énormes revenus » (GAFI VIII, 1997, pp. 6-7).

Cette imprécision reflète selon nous une lutte entre pays membres pour l'imposition de la définition du blanchiment. La nécessité d'étendre les infractions sous-jacentes s'impose

20. Les huit recommandations élaborées au lendemain du 11 septembre 2001 afin de lutter contre le financement du terrorisme prévoient « le gel, la saisie et la confiscation des avoirs terroristes »

21. En France, 29 personnes ont été condamnées pour blanchiment en 1999, soit 0,7% des condamnations pour délinquance financière.

22. La Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre le blanchiment, en 1991, étendait l'incrimination aux produits de tout crime grave.

certes à tous pour améliorer l'efficacité de l'arme anti-blanchiment et nuire aux « organisations criminelles ». Mais faut-il dès lors traquer la délinquance financière ? La « criminalité en col blanc » n'est évoquée qu'une fois en 1993 (GAFI IV, 1993, p. 16). Il est en revanche davantage question, notamment au milieu des années 1990, de fraudes financières et de corruption. Cependant, cette extension ne reflète pas la volonté d'inquiéter le milieu des affaires, mais davantage la préoccupation du GAFI vis-à-vis de la progression du « crime organisé » dans les sociétés post-communistes, moins liée au trafic de stupéfiants qu'aux opportunités offertes par les réformes économiques en cours. Les « mafias » post-communistes sont, semble-t-il, particulièrement friandes de délinquance financière. L'extension de l'incrimination du blanchiment à certaines formes de délinquance financière produit cependant un résultat paradoxal (Sheptycki, 2000, p. 144). Dans la pratique, les magistrats occidentaux se saisissent fréquemment de cette extension pour frapper les milieux politiques et d'affaires, ce que certains experts regrettent, estimant qu'ainsi, la lutte anti-blanchiment échoue à combattre ses véritables ennemis, les organisations criminelles (Garabiol et Gravet, 2001). Ces pratiques judiciaires ne reflètent vraisemblablement pas les intentions initiales du GAFI, parce que de nombreux pays membres ne souhaitaient pas que leur activité puisse desservir leurs intérêts économiques et financiers nationaux. L'attitude du GAFI vis-à-vis des infractions fiscales étaye cette hypothèse.

Lors du renouvellement de son mandat en 1994, le GAFI précise que, « comme par le passé, [il] ne traitera pas des questions fiscales » (GAFI V, 1994, p. 6). Il s'agit d'une position paradoxale, dans la mesure où l'argent issu de la fraude fiscale doit également être blanchi. Michel Camdessus, dans son discours lors d'une réunion plénière du GAFI, s'étonne de ce paradoxe : « bien que la législation anti-blanchiment de certains pays membres ne s'applique pas au produit de la fraude fiscale, les deux sont, par la force des choses, intimement liés. L'argent qui a échappé à l'impôt doit être camouflé et l'argent blanchi doit être caché au fisc »²³ (GAFI IX, 1998, p. 45). Une réunion des ministres des Finances du G-7 demande au GAFI d'étudier comment traiter les délits liés à la fiscalité. Après délibération, le GAFI décide de modifier la note interprétative de la recommandation n° 15 et d'inciter les établissements financiers à déclarer leurs soupçons même lorsque les transactions sont liées à des affaires fiscales. Loin de refléter la volonté de renouveler les cibles visées, cette adaptation répond à des considérations pragmatiques. Il est en effet noté que « des criminels peuvent échapper aux prescriptions de la déclaration des transactions suspectes en déclarant que leurs affaires sont uniquement liées à des problèmes fiscaux » (GAFI X, 1999, p. 37). Les « criminels » ne doivent plus pouvoir recourir à la fameuse « excuse fiscale ». Les ministres des Finances du G7 ont également demandé au GAFI d'étudier les modalités de transmission de déclarations suspectes aux autorités fiscales. Le Groupe instaure des réunions régulières avec le Comité des affaires fiscales de l'OCDE sans aboutir, si l'on en juge aux rapports ultérieurs, à des résultats tangibles, du fait des « priorités différentes des deux organismes » (GAFI XII, 2001, p. 20). L'attitude du GAFI vis-à-vis des questions fiscales se reflète nettement dans sa réaction au rapport d'évaluation de la lutte anti-blanchiment en Russie, mené dans le cadre des travaux du Conseil de l'Europe.

« il faut s'attaquer à l'opinion apparemment répandue selon laquelle le blanchiment des capitaux est une question qui est essentiellement apparentée aux délits économiques, fiscaux et d'imposition, ainsi qu'à la fuite des capitaux et à la dissimulation des revenus qui en découlent. Il convient [...] de prévoir, à l'intention des procureurs, des lignes directrices concernant le recours à l'Article 174, ce qui devrait les encourager à utiliser cet article indépendamment de l'inculpation pour

23. Cette citation fait référence à une étude du FMI qui montrait que la lutte anti-blanchiment gagnerait à être associée à une amélioration de la collecte des impôts (Quirk, 1996).

l'infraction principale, et devrait aussi garantir que le degré approprié de priorité soit attribué aux poursuites et aux instructions en matière de blanchiment des capitaux dans les affaires qui surgissent dans le contexte de la criminalité grave, au delà de l'infraction économique / fiscale / d'imposition principale. Il est nécessaire d'accorder la priorité aux enquêtes et aux poursuites dans les cas de blanchiment des capitaux qui se produisent dans le contexte du trafic des stupéfiants, de la criminalité organisée et des autres activités criminelles graves productrices de bénéfices » (GAFI XII, 2001, annexe B, pp. 6-7).

Au-delà des questions fiscales, cette longue citation appelle plusieurs commentaires, relatifs aux dimension internationale et nationale de la lutte anti-blanchiment. Au plan international, elle souligne d'abord que, pour le GAFI, la lutte anti-blanchiment n'est plus considérée comme un moyen de lutter contre le trafic de stupéfiants ou « d'autres infractions graves » mais comme une fin en soi, « indépendante » de l'infraction principale. L'isolement progressif de la lutte anti-blanchiment est sans doute ce qui maintient l'unité du GAFI, en proie à des conflits dès qu'il s'agit de dresser et d'étendre la liste des infractions principales qui génèrent de l'argent sale. Mais ce consensus par défaut accroît les risques d'instrumentalisation politique liée à des préoccupations conjoncturelles, comme l'illustre le rôle que joue le GAFI dans la lutte anti-terroriste menée depuis le 11 septembre 2001. Réuni à Washington les 29 et 30 octobre 2001, le Groupe décide d'étendre son mandat à la lutte contre le financement du terrorisme. La procédure de diffusion de ce nouveau message s'inspire des succès de la lutte anti-blanchiment : adoption de huit recommandations demandant, entre autres, à chaque Etat d'incriminer le financement du terrorisme, de se donner les moyens de geler, saisir et confisquer les « avoirs terroristes », de veiller à ce que les transactions suspectes liées au terrorisme soient déclarées, et d'encourager la coopération internationale ; lancement de procédures d'auto-évaluation et d'évaluation mutuelle (Gafi XIII, 2002). Il s'agit ici encore non pas de contraindre, mais d'exercer une pression en encourageant une dynamique de groupe. Depuis cette date, le blanchiment et le financement du terrorisme constituent un couple indissociable dans le vocabulaire du GAFI. Or, il est généralement admis que ces phénomènes, s'ils partagent des caractéristiques communes, ne serait-ce que leur opacité, sont distincts l'un de l'autre. Les sources de financement du terrorisme, semble-t-il, ne se limitent pas à des activités criminelles dont les produits doivent être blanchies. Extrêmement diversifiées, elles comprennent également des donations, des fortunes personnelles et des activités économiques licites (Gunaratna, 2002, pp. 60-69). Or, la problématique de la lutte anti-blanchiment ne peut guère concerner l'usage de capitaux licites à des fins criminelles. C'est d'ailleurs ce qu'a reconnu un rapport s'interrogeant, avant le 11 septembre 2001, sur le rôle du GAFI dans la lutte contre le terrorisme. Il relève que « les terroristes se procurent des fonds pour financer leurs opérations au moyen d'activités criminelles », mais reconnaît que les « donations » et les « contributions » leur sont spécifiques. « Certains pays ne sont pas en mesure d'invoquer la législation anti-blanchiment pour retracer ou entraver le cheminement de l'argent du terrorisme si les fonds proviennent d'une contribution et non d'un acte criminel » (GAFI XII, 2001, p. 18). Le rapport souligne que le rôle de la lutte anti-blanchiment dans le combat contre le terrorisme divise les experts. Par ailleurs, « certains experts du GAFI ont estimé que le blanchiment des capitaux liés au terrorisme constitue une sous-catégorie distincte du blanchiment des capitaux. D'autres ont défendu le point de vue contraire et sont convaincus que l'on peut s'attaquer convenablement au terrorisme dans le cadre des lois existantes » (*ibid.*, p. 18). Le lien entre blanchiment et financement du terrorisme n'est donc pas tout à fait évident.

Loin de la renforcer, la lutte contre le financement du terrorisme pourrait en fait affaiblir la lutte anti-blanchiment. En assignant une nouvelle cible à l'action du GAFI, elle ne

se contente pas d'étouffer les débats antérieurs sur l'extension de l'incrimination, mais risque de décrédibiliser une décennie de sensibilisation à la lutte anti-blanchiment. Elle relativise en effet les précédentes menaces, pourtant brandies avec conviction : alors qu'on demandait aux milieux financiers de défendre l'économie mondiale contre l'argent sale et les agissements du « crime organisé », on le presse désormais de surveiller des transactions beaucoup moins faciles à repérer - nul besoin de multiplier les opérations pour dissimuler l'origine de capitaux licites -, afin de débusquer celles qui vont éventuellement servir à préparer des attentats. La lutte contre le financement du terrorisme souligne par ailleurs la fragilité du GAFI : s'agit-il d'une institution chargée de lutter contre le blanchiment, présenté comme l'un des fléaux de notre temps, ou d'un instrument répondant aux exigences de l'actualité internationale, prêt à s'adapter à de nouvelles missions, aujourd'hui anti-terrorisme et demain – pourquoi pas ? – lutte contre le financement des sectes ou de l'extrême-droite ?

La citation sur la conception russe de la lutte anti-blanchiment entraîne également une réflexion sur la reformulation nationale des objectifs de la lutte anti-blanchiment. Le GAFI reproche à la Russie de se soucier d'infractions fiscales et économiques, au détriment de la lutte contre le « crime organisé ». Ce sont en fait les hésitations du GAFI quant à la définition des cibles visées qui permettent aux Etats de reformuler les objectifs assignés à la lutte anti-blanchiment. Nous avons pu observer depuis 1999 la lente élaboration d'un dispositif anti-blanchiment en Russie. Le rôle majeur qu'a joué le GAFI dans l'inscription sur l'agenda politique de mesures anti-blanchiment est indéniable, mais ne permet pas de comprendre à lui seul les raisons de la coopération russe. La première motivation était certes d'ordre diplomatique : alors que les scandales financiers tels que l'affaire de la Bank of New York ont inquiété la communauté internationale durant l'été 1999, la Russie ne pouvait se permettre de dégrader ses relations avec les institutions financières internationales, ni de ne plus participer aux réunions du G7 élargi. La seconde raison était liée à des considérations politiques internes : alors que les ressources budgétaires manquaient, la lutte anti-blanchiment était perçue comme un moyen de rapatrier les capitaux placés à l'étranger et d'accroître les recettes fiscales. Le rôle moteur qu'a pu jouer la police fiscale russe dans l'élaboration du dispositif anti-blanchiment est emblématique à cet égard (Favarel-Garrigues, 2003). D'autres études de cas ont pu montrer que l'élaboration d'un dispositif anti-blanchiment répond non seulement à une pression internationale, mais aussi à la définition d'intérêts nationaux impliquant une reformulation des objectifs qui lui sont assignés (voir, sur le cas japonais, Friman, 1994). Dès lors, la coopération ne signifie pas l'adhésion à des valeurs communes, ou du moins à une vision commune des objectifs de la lutte anti-blanchiment, mais reflète l'expression d'intérêts propres dans le cadre formel d'une demande extérieure relativement contraignante²⁴.

Une dernière remarque permet de prolonger ce raisonnement, à partir d'une interrogation simple. Comment apprécier l'efficacité d'un dispositif anti-blanchiment ?²⁵ Au sein des pays membres, cette question demeure épineuse. Comme nous l'avons déjà noté, certains jugent l'efficacité de la politique menée à des résultats quantifiés, exprimés dans les statistiques judiciaires. Le nombre d'affaires instruites, de condamnations, ainsi que le montant des avoirs confisqués représentent des indicateurs pertinents du succès ou de l'échec de l'action menée (Garabiol, Gravet, 2001). Pour d'autres, l'intérêt du dispositif anti-blanchiment réside dans son caractère dissuasif. Comme on ne peut connaître le nombre d'infractions que ce dernier a permis d'empêcher, les statistiques judiciaires ne reflètent pas son efficacité. Quant aux pays non-membres, toute obligation de résultats demeure

24. Nous pouvons envisager une comparaison avec les travaux d'Ethan Nadelmann, qui montrent que les stratégies américaines de diffusion mondiale de pratiques rodées dans la lutte anti-drogues ne réussissent qu'à travers une réinterprétation de l'utilité et de l'usage de ces techniques. Cf. Nadelmann, 1993 et 1995.

25. Cette interrogation renvoie plus largement au problème de l'appréciation de l'efficacité d'une organisation internationale (cf. Smouts, 1995, pp. 51-56).

impensable. On ne peut en effet guère assigner d'objectifs quantifiés en matière de condamnations ou de confiscations, ce qui pose un ultime problème. Le GAFI n'a aucun moyen de contrôler la mise en œuvre des dispositifs qu'il promeut. Compte tenu des résultats obtenus dans les pays occidentaux particulièrement impliqués dans la lutte anti-blanchiment (en France, par exemple), il ne peut guère reprocher à un pays un bilan médiocre. Mais quelle attitude devrait-il adopter face à un pays particulièrement coopératif, appliquant avec zèle les recommandations et affichant des résultats judiciaires extraordinaires ? En Russie, la culture professionnelle des services répressifs oriente, pour diverses raisons, leur activité vers la satisfaction d'objectifs et non vers le respect de règles. Créée en grande pompe en février 2002, l'unité de renseignements financiers russe, forte de 300 membres, sera jugée sur ses résultats, notamment le nombre d'affaires transmises à la justice et les sommes confisquées. Il n'est pas aberrant de penser que ces résultats devront nécessairement être à la hauteur des investissements engagés²⁶. Et il est tout aussi peu aberrant d'imaginer que la sélection des affaires traitées obéisse à des considérations politiques internes, éventuellement liées à la volonté gouvernementale de déstabiliser certains de ses adversaires issus du milieu des affaires.

Conclusion :

Phénomène emblématique de la « mondialisation », le blanchiment a suscité une action supranationale spécifique et inscrite dans la durée. C'est le fruit d'un consensus minimal au sein des pays membres du G7. L'action menée contre ce nouveau « problème » international a entraîné un triple mouvement d'harmonisation universelle, concernant les normes pénales, les dispositifs institutionnels et les pratiques professionnelles anti-blanchiment. Une communauté mondiale d'experts partage désormais les mêmes compétences techniques, ce qui facilite la coopération institutionnelle transnationale. Cette triple harmonisation n'implique pour autant nulle vision commune de la vocation de la lutte anti-blanchiment. Les divergences au sein des pays membres du GAFI sur les cibles visées permettent à chaque Etat de reformuler les objectifs poursuivis. Le contrôle de la mise en œuvre n'est par ailleurs guère développé, et l'appréciation de l'efficacité de la lutte s'effectue au niveau national, selon des contextes particuliers. En conséquence, l'histoire de la lutte anti-blanchiment révèle que l'action menée au niveau international est susceptible de parvenir à une diffusion de techniques de gouvernement, mais pas à l'identification d'objectifs communs à atteindre. Contrairement à l'hypothèse d'un « gouvernement à distance » (Sheptycki, 2000), ce sont en définitive les Etats qui, à partir des rapports de force entre acteurs financiers, policiers et judiciaires, définissent les priorités et les objectifs de la lutte anti-blanchiment sur leur territoire.

BIBLIOGRAPHIE

Arlacchi (Pino), 1986, *L'éthique mafiosa et l'esprit du capitalisme*, Grenoble, Presses Universitaires.

Badie (Bertrand), Smouts (Marie-Claude), 1999, *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, 1999 (troisième édition).

Beare (Margaret), Naylor (R. T.), 1999, *Major Issues Relating to Organized Crime : within the Context of Economic Relationships*, Law Commission of Canada. <http://www.lcc.gc.ca/en/themes/er/oc/nathan/index.html>

Bigo (Didier), 1995, "Pertinence et limites de la notion de crime organisé", *Relations internationales et stratégiques*, n° 20.

26. Quatre mois après la fondation de l'unité de renseignements financiers russe, la presse s'étonne déjà de la faiblesse de ses résultats. Cf. *Kommersant*, ... juin 2002.

Briquet (Jean-Louis), 1995, « Comprendre la mafia. L'analyse de la mafia dans l'histoire et les sciences sociales », *Politix*, n° 30.

Cartier-Bresson (Jean), Josselin (Christelle), Manacorda (Stefano), 2001, *Délinquances économiques et financières transnationales et globalisation. Analyses et mesures du phénomène*, Paris, IHESI.

Cartier-Bresson (Jean), 2002, « Comptes et mécomptes de la mondialisation du crime », *Economie politique*, n° 15, troisième trimestre.

Castells (Manuel), 1999, *Fin de millénaire*, Paris, Fayard.

Chevallier (Jacques), 2001, « Lutte contre la corruption et loyauté dans les relations internationales », in Laroche (Joseph), *La loyauté dans les relations internationales*, Paris, L'Harmattan.

Colombié (Thierry), Lalam (Nacer), Schiray (Michel), 2001, *Les acteurs du grand banditisme français au sein des économies souterraines liées au trafic de drogues*, Paris, IHESI.

Conesa (Pierre), 2001, « Les relations internationales illicites », *La revue internationale et stratégique*, n° 43, automne.

Edwards (A.), Gill (P.), 2002, "The Politics of Transnational Organized Crime. Discourse, Reflexivity and the Narration of Threat", *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 4, n° 2.

Fabre (Guilhem), 1999, *Les prospérités du crime. Trafic de stupéfiants, blanchiment et crises financières dans l'après-guerre froide*, Paris, Editions de l'Aube.

Favarel-Garrigues (Gilles), 2001, « Concurrence et confusion des discours sur le crime organisé en Russie », *Cultures et Conflits*, n° 42, été.

Favarel-Garrigues (Gilles), 2002, « La criminalité organisée transnationale : un concept à enterrer ? », *Economie politique*, n° 15, troisième trimestre.

Favarel-Garrigues (Gilles), 2003, « La création d'un dispositif institutionnel anti-blanchiment en Russie », in : Favarel-Garrigues (Gilles) (dir.), *Criminalité, police et gouvernement en Europe post-communiste*, à paraître.

Fijnaut (Cyrille), Marx (Gary T.), 1995, *Undercover. Police surveillance in comparative perspective*, La Haye, Kluwer.

Findlay (Mark), 1999, *The Globalization of Crime : Understanding Transnational Relationships in Context*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

Freemantle (Brian), 1995, *The Octopus : Europe in a Grip of Organized Crime*, Londres, Orion.

Friman (H. R.), 1994, "International pressure and domestic bargains. Regulating money laundering in Japan", *Crime, Law and Social Change*, vol. 21, n° 3.

Friman (H. R.), 1996, *Narcodiplomacy : Exporting the US War on Drugs*, Ithaca, Cornell University Press.

Friman (H. R.), Andreas (Peter), 1999, *The Illicit Global Economy and State Power*, Lanham, Rowman and Littlefield.

Friman (H.R), 2001, « Prise au piège de la folie ? Le pouvoir étatique et le crime organisé transnational dans l'œuvre de Susan Strange », *Cultures et Conflits*, n° 42, été.

Galeotti (Mark), 2001, « Underworld and Upperworld : Transnational Organized Crime and Global Society » in Josselin (Daphné), Wallace (William), *Non-State Actors in World Politics*, Basingstoke, Palgrave.

Gambetta (Diego), 1993, *The Sicilian Mafia : the Business of Private Protection*, Harvard, Harvard University Press.

Garabiol (Dominique), Gravet (Bernard), 2001, *La lutte contre le recyclage de l'argent du crime organisé*, Paris, IHESI.

Gilmore (W. C.), 1999, *Dirty Money : The Evolution of Money-Laundering Counter Measures*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, deuxième édition.

Gunaratna (Rohan), 2002, *Inside Al Qaeda. Global Network of Terror*, Londres, Hurst and Company.

Helleiner (Eric), 1999, "State Power and the Regulation of Illicit Activity in Global Finance", in Friman (H. R.), Andreas (Peter), 1999, *The Illicit Global Economy and State Power*, Lanham, Rowman and Littlefield.

Kaplan (David), Dubro (Alec), 2002, *Yakuza. La mafia japonaise*, Paris, Picquier, 2002 (deuxième édition).

Kopp (Pierre), 2001, *Les délinquances économiques et financières transnationales. Analyses de l'action menée par les institutions internationales spécialisées dans la prévention et la répression des DEFT*, Paris, IHESI.

Lascoumes (Pierre), 1986, *Les affaires ou l'art de l'ombre. Les délinquances économiques et financières et leur contrôle*, Paris, Le Centurion.

Lascoumes (Pierre), 1997, *Elites irrégulières. Essai sur la délinquance d'affaires*, Paris, Gallimard.

Lupo (Salvatore), 1999, *Histoire de la mafia des origines à nos jours*, Paris, Flammarion.

Lupsha (Peter), 1996, « Transnational Organized Crime versus the Nation-State », *Transnational Organized Crime*, vol. 2, n° 1, printemps.

Nadelmann (Ethan), 1993, *Cops across borders : the internationalisation of US criminal law enforcement*, University Park, The Pennsylvania State University Press

Nadelmann (Ethan), 1995, "The DEA in Europe", in : Fijnaut (Cyrille), Marx (Gary T.), *Undercover. Police surveillance in comparative perspective*, La Haye, Kluwer.

Nations Unies, Assemblée Générale, 2000, *Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée*, 15 novembre. Référence A/RES/55/25.

Naylor (R.T.), 1995, « From cold war to crime war : the search for a « new national security » threat », *Transnational Organized Crime*, vol. 1, n° 4, hiver.

Naylor (R. T.), 2002, *Wages of Crime. Black Markets, Illegal Finance, and the Underworld Economy*, Ithaca, Cornell University.

Oleïnik (Anton), 2002, *L'analyse socio-économique du blanchiment. L'exemple des capitaux illicites russes en France et dans d'autres pays occidentaux*, Paris, IHESI.

Queloz (Nicolas), 1999, « A-t-on encore des raisons de distinguer criminalités économique et organisée ? », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 36, deuxième trimestre.

Quirk (Peter), 1996, *Macroeconomic Implications of Money Laundering*, Washington DC, International Monetary Fund.

Raine (Linnea), Cilluffo (Frank) (dir.), 1994, *Global Organized Crime : The New Empire of Evil*, Washington, D. C., Center for Strategic and International Studies.

Reuter (Peter), 1983, *Disorganized Crime*, Cambridge, MIT Press.

Riechel (Klaus-Walter), 2001, *Financial Sector Regulation and Supervision : The Case of Small Pacific Island Countries*, Washington, D. C., International Monetary Fund.

Shelley (Louise), 1999, "Transnational Organized Crime : The New Authoritarianism", in Friman (H. R.), Andreas (Peter), 1999, *The Illicit Global Economy and State Power*, Lanham, Rowman and Littlefield.

Sheptycki (James), 2000, "Policing the Virtual Launderette. Money Laundering and Global Governance", in Sheptycki (James), *Issues in Transnational Policing*, Londres, Routledge.

Smouts (Marie-Claude), 1995, *Les organisations internationales*, Paris, Armand Colin.

Smouts (Marie-Claude) (dir.), 1999, *Les nouvelles relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po.

- Sommier (Isabelle), 1998, *Les mafias*, Paris, Montchrestien.
- Sterling (Claire), 1994, *Thieves world : the threat of the new global network of organized crime*, New York, Simon and Schuster, 1994
- Strange (Susan), 1996, *The Retreat of the State : The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Strange (Susan), 1998, *Mad Money*, Manchester, Manchester University Press.
- Suss (Esther), Williams (Oral), Mendis (Chandima), 2002, *Caribbean Offshore Financial Centers : Past, Present and Possibilities for the Future*, Washington, D. C., International Monetary Fund.
- Tanzi (Vito), 1996, *Money Laundering and the International Financial System*, Washington, D. C., International Monetary Fund.
- Thony (Jean-François), 1996, « Processing Financial Information in Money Laundering Matters : Financial Intelligence Units », *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol. 4, n° 3.
- Varese (Federico), 2001, *The Russian Mafia. Private Protection in a New Market Economy*, Oxford, Oxford University Press.
- Williams (Phil), "Introduction : how serious a threat is Russian organized crime ?", *Transnational Organized Crime*, vol. 2, n° 2-3, été-automne.
- Ziegler (Jean), 1998, *Les seigneurs du crime. Les nouvelles mafias contre la démocratie*, Paris, Le Seuil.