



La kleptocratie en ligne de mire Comment résoudre les dysfonctionnements ?

Jason Sharman

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

Le centre de ressources U4 est géré par Chr. Michelsen Institute (CMI) qui est une fondation indépendante de recherche en sciences sociales travaillant sur les questions de développement. U4 est financé par: AusAID (Australie), CTB/BTC (Belgique), CIDA (Canada), DFID (Royaume-Uni), GIZ (Allemagne), Norad (Norvège), Sida (Suède) et le ministère des Affaires étrangères finlandais .

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

(Copyright 2012 - CMI/U4).

La kleptocratie en ligne de mire

Comment résoudre les dysfonctionnements ?

Jason Sharman

Spécialiste en gouvernance et politiques publiques
Université de Griffith, Australie

Document d'analyse, traduction de U4 Issue 2012:4
Traduit par Juliette Lemerle

Décembre 2012 N°12



Table des matières

Extrait	iv
Abréviations utilisées	iv
1. Planter le décor : développement, kleptocratie et blanchiment d'argent	1
1.1 Cadre juridique international de lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux	2
2. Identifier le problème : mesures quantitatives et études de cas en Papouasie-Nouvelle-Guinée et Australie	4
2.1 Un écart d'efficacité démontré par des preuves quantitatives	4
2.2 Une inefficacité patente : kleptocratie en Papouasie-Nouvelle-Guinée	5
2.3 L'Australie, terre d'accueil des produits de la corruption originaires de Papouasie-Nouvelle-Guinée .	7
2.4 Leçons pratiques de l'étude de cas Papouasie-Nouvelle-Guinée - Australie.....	9
3. Les causes de l'écart d'efficacité : virements bancaires et sociétés-écran	11
3.1 Banques et virements électroniques	11
3.2 Sociétés-écran	12
3.3 De l'ignorance naît l'inefficacité	14
4. Des méthodes efficaces : études d'audit, expériences de terrain et approches par le risque	16
5. Conclusion	22
Références	24
Annexe I	27

Extrait

Malgré leur force apparente, les mesures internationales pour contrer le blanchiment de capitaux s'avèrent peu efficaces. Seule une infime part des fonds détournés serait interceptée comme l'indique le résultat d'enquêtes, comme l'étude originale menée en Papouasie-Nouvelle-Guinée. Ces écarts d'efficacité reposent en grande partie sur le manque de rigueur des banques dans le contrôle des virements et la propension des prestataires de services aux entreprises à créer des sociétés-écran non traçables. Les méthodes d'évaluation actuelles confondent entrants et impacts et ne prévoient pas d'outils pour mesurer clairement les résultats. On peut pallier ces faiblesses en étudiant la facilité à réaliser des transactions suspectes ou à constituer des sociétés-écran, à l'aide d'études d'audit et d'expériences menées sur le terrain. Ces deux méthodes révèlent l'inefficacité des règles prescrivant la prise en compte du risque de corruption des clients. Peu onéreuses et pratiques, elles peuvent facilement être adoptées par les agences de développement et leurs partenaires dans les pays développés.

Abréviations utilisées

LBC	Lutte contre le Blanchiment de Capitaux
AusAID	Australian Agency for International Development (Agence australienne pour le développement international)
AUSTRAC	Australian Transaction Reports and Analysis Centre (Centre australien de signalement et d'analyse des transactions)
PSE	Prestataires de Services aux Entreprises
GAFI	Groupe d'Action Financière
CRF	Cellule de Renseignements Financiers
G20	Groupe des 20
FMI	Fonds Monétaire International
ONG	Organisation non gouvernementale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
PPE	Personne Politiquement Exposée
PNG	Papouasie-Nouvelle-Guinée
StAR	Stolen Asset Recovery Initiative (Initiative pour la restitution des avoirs volés)
ROS	Rapports d'Opérations Suspectes
CNUCC	Convention des Nations Unies contre la corruption
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime

Tous les montants en dollars sont exprimés en dollars américains

1. Planter le décor : développement, kleptocratie et blanchiment d'argent

Malgré un regain d'intérêt pour les questions de corruption suite au Printemps arabe, on constate toujours beaucoup d'échecs dans la lutte contre les pratiques frauduleuses perpétrées par de hauts fonctionnaires. Dans de nombreux pays, il est encore possible pour les dirigeants de blanchir l'argent sale, au détriment des perspectives de développement et du bien-être des citoyens. La plupart du temps, le blanchiment de capitaux a lieu à l'extérieur des pays où habitent ces fonctionnaires impliqués. C'est pourquoi la grande corruption demande une réponse internationale. Il arrive souvent que l'aide au développement injectée dans le pays soit égale, voire dépassée, par la fuite de capitaux illégaux mis en sûreté ou dépensés à l'étranger, souvent dans les pays ayant eux-mêmes fourni l'aide (ONUDC et Banque mondiale, 2007 ; Fontana, 2011 ; Reed et Fontana, 2011). Face à ce défi, la plupart des États se sont désormais engagés à déployer une série de mesures pour détecter, geler et rapatrier ces fonds détournés.

Mais on constate un manque notable d'efficacité dans ce domaine. Traités, lois et autres réglementations doivent encore démontrer leur faculté à pallier la grande corruption dans la haute sphère politique. Les recherches sur la question doivent donc partir du constat que le système actuel de lutte contre la grande corruption (qui consiste notamment à mettre en œuvre des normes de lutte contre le blanchiment d'argent) est inefficace, analyser les causes d'une telle inefficacité et suggérer des solutions. Il ne s'agit pas de légiférer davantage mais d'améliorer les procédures d'application et d'exécution des lois existantes.

Ce document d'analyse étudie des moyens de réduire ces écarts d'efficacité, c'est-à-dire de combler l'écart entre les objectifs et les résultats du cadre juridique naissant pour lutter contre le blanchiment des fruits de la grande corruption. Nous commencerons par offrir un bref aperçu du cadre international actuel de lutte contre la corruption et le blanchiment des capitaux issus de la kleptocratie. Le terme « kleptocratie », qui signifie littéralement « gouvernement des voleurs », se réfère ici aux actes de corruption perpétrés par des chefs d'états et d'autres hauts fonctionnaires. Il est synonyme de « grande corruption ». Ces délits transitent souvent par des sociétés-écran et des banques internationales dans les principaux centres financiers du monde. Nous évaluerons ensuite le niveau actuel de performance de ce cadre juridique, avant d'analyser les causes d'une telle situation et de suggérer des solutions.

L'article formulera finalement des recommandations pour combler l'écart existant et améliorer le respect des normes internationales visant à réduire la kleptocratie. Nous verrons notamment que le recours à des audits et des expériences sur le terrain permet de mieux comprendre le résultat des politiques et de les améliorer. En effet, plutôt que de reposer sur des données issues de l'observation de grosses affaires de corruption poursuivies en justice, rares et donc non représentatives, ces deux approches permettent de déterminer si les institutions financières privées appliquent les règles en matière de détection de clients corrompus. Pour cela, des chercheurs se font passer pour des clients présentant un niveau de risque variable. Les études d'audit se concentrent sur certaines institutions suspectes, tandis que les expériences sur le terrain définissent des groupes de contrôle et de traitement, comme nous verrons plus bas. Simples et économiques, ces approches directes s'avèrent bien plus fiables que d'autres outils. Il ne faut pas interpréter ces pratiques comme des « combines » policières, mais plutôt comme des méthodes scientifiques, offrant des perspectives sous-estimées pour évaluer l'efficacité des mesures de lutte contre la grande corruption.

1.1 Cadre juridique international de lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux

Les pratiques frauduleuses et les manœuvres visant à camoufler les origines de l'argent sale ne datent pas d'hier. En revanche, cela fait à peine une vingtaine d'années que des mesures sont prises à l'échelle internationale pour contrer la corruption et le blanchiment de capitaux. Bien qu'ils se soient développés séparément, les régimes de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) et contre la corruption se recoupent largement, étant donné l'imbrication de ces phénomènes et leurs effets conjoints sur le développement.

La corruption des hauts fonctionnaires a été identifiée comme un obstacle majeur aux objectifs de développement, tant par l'initiative StAR, développée conjointement par la Banque mondiale et l'ONUDC, que par le Groupe de travail sur la lutte contre la corruption du G20. Ce constat est étayé par les travaux de recherche. Ainsi, Reed et Fontana (2011) démontrent de façon convaincante que les flux illicites, issus notamment de la corruption, sont l'un des principaux facteurs derrière les mauvaises résultats de développement (voir aussi Reuter 2012 ; Goredema 2011 ; Chaikin 2010). Le Quatrième Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide a récemment inscrit en bonne place la lutte contre les flux de capitaux illégaux liés à la corruption dans le calendrier politique du développement (Busan Partnership 2011, 11).

La lutte contre le blanchiment d'argent s'inscrit pleinement dans le cadre normatif international de lutte contre la corruption. Les conventions internationales ont peu à peu reconnu officiellement la complémentarité de ces normes pour répondre aux délits financiers. Cette dualité juridique apparaît clairement dans la CNUCC (2003). Cette Convention appelle les États à criminaliser le blanchiment de capitaux, à établir des systèmes de vigilance (due diligence) pour les clients des institutions financières, à instaurer un régime de signalement des opérations suspectes, à créer des cellules de renseignements financiers pour rassembler des données à transférer à la police, et à suivre les recommandations des organes internationaux de LBC (voir notamment articles 14, 23, 52 et 58). La CNUCC prône également l'établissement de mesures de contrôle des mouvements transfrontaliers d'espèces, comprenant : des données concernant l'émetteur et le bénéficiaire des transferts électroniques de fonds, une surveillance accrue des opérations des agents publics et une coopération entre les autorités chargées de l'exécution des lois et de la réglementation financière. D'autres Conventions des Nations-Unies, comme celles consacrées à la lutte contre le trafic de stupéfiants (Convention de Vienne, 1988), le crime organisé (Convention de Palerme, 2000) et le financement du terrorisme (2002) appellent également leurs signataires à adopter les grandes lignes de la politique de lutte contre le blanchiment de capitaux.

Plus récemment, le G20 a enjoint le GAFI, organisme international chargé d'élaborer des normes LBC et de les mettre en application, à être plus attentif aux questions de corruption. Fondé en 1990 et sis à Paris, le GAFI réunissait au départ des pays développés mais inclut désormais des pays en développement d'importance stratégique. Dans les vingt dernières années, l'intérêt du GAFI pour les questions de corruption s'est résumé à la commande, en 2007, d'un rapport sur la corruption et le blanchiment de capitaux (Chaikin et Sharman, 2007). Heureusement, cet organisme prend désormais davantage en compte la pertinence des stratégies de LBC dans la lutte contre la corruption.

La lutte contre le blanchiment de capitaux requiert des mécanismes pour rassembler de gros volumes de renseignements financiers, des outils juridiques puissants pour confisquer les produits du crime et de nouveaux instruments de coopération internationale pour traquer la fraude financière et y répondre. Ces trois facettes des régimes LBC, brièvement soulignés dans les paragraphes suivants, peuvent également s'avérer très utiles pour lutter contre la corruption

Transparence fiscale

La corruption est un acte criminel qui repose sur le secret et dont les victimes ignorent souvent le préjudice dont elles pâtissent. Dans la mesure où les acteurs concernés par la corruption peuvent rendre leurs transactions financières opaques, les chances de les détecter ou de prévenir des penchants similaires sont gravement compromises. Par conséquent, la lutte contre la corruption peut être perçue comme un problème d'information. Étant donné que la plupart des pratiques frauduleuses, en particulier la grande corruption, impliquent le transfert de capitaux ou d'actifs, il est essentiel de rassembler et d'analyser de grandes quantités d'informations financières. Cela peut grandement améliorer (sans toutefois la parfaire) la transparence financière nécessaire pour prévenir ou détecter la corruption.

Capacité de confiscation des avoirs

Pour respecter les normes internationales, les responsables de la LBC doivent être en mesure de geler de façon expéditive les fonds liés aux investigations en cours. La confiscation des capitaux blanchis, notamment ceux issus de la corruption, est une mesure encore plus efficace (Kennedy 2006). Étant donné le montant élevé des sommes en jeu, le recouvrement des avoirs peut jouer en faveur des objectifs de développement nationaux. Au Nigeria par exemple, on a pu rapatrier 505 millions de dollars dérobés et envoyés à l'étranger par Sani Abacha, en plus des 800 millions de dollars recouverts au sein du pays. Aux Philippines, on a recouvré 624 millions de dollars détournés par l'ancien président Ferdinand Marcos et sa famille (ONUDC et Banque mondiale, 2007, 10-11). De telles confiscations peuvent décourager d'autres dirigeants et apporter des fonds utiles pour promouvoir d'autres mesures d'intégrité (Transparence International, 2004). Elles envoient également des signes forts à la population sur la responsabilité politique.

Coopération internationale

Finalement, les régimes de LBC peuvent contribuer à la lutte contre la corruption à travers un renforcement de la coopération internationale. Dans le cas de la grande corruption, le succès des enquêtes et du recouvrement des avoirs repose tout particulièrement sur l'éclaircissement des réseaux financiers internationaux (Reed et Fontana 2011 ; Reuter 2012). De nombreuses organisations internationales ont fait du recouvrement des avoirs un objectif prioritaire et ont publié ou commandé des travaux à ce sujet. Le renforcement des pouvoirs de confiscation apporté par les régimes de LBC peut être utilisé pour confisquer ou recouvrer les produits de la corruption dans un pays tiers. Un pays A peut ainsi apporter la preuve de l'infraction d'origine pour permettre au pays B d'engager des poursuites pour blanchiment d'argent en vertu de sa législation nationale, de confisquer les capitaux en question et de les renvoyer dans le pays A, en vertu des principes de compensation du pays victime prévus dans la CNUCC.

2. Identifier le problème : mesures quantitatives et études de cas en Papouasie-Nouvelle-Guinée et Australie

Pour illustrer les écarts d'efficacité de la lutte contre la kleptocratie, nous allons passer en revue les recherches quantitatives visant à évaluer l'échelle du problème. La principale conclusion est la suivante : malgré l'absence de chiffres fiables sur ces flux de capitaux illégaux, même les estimations les plus optimistes indiquent que seule une infime partie des fonds détournés est interceptée. En raison de leur manque inhérent de fiabilité, ces estimations monétaires ne permettent pas d'évaluer l'efficacité des mesures (Reuter et Truman 2004 ; Levi et Reuter 2006 ; Reuter 2007).

La section suivante présente un singulier cas de kleptocratie. En effet, plutôt que de ressasser à nouveau des *success story* qui sont loin d'être la norme (comme les cas de Marcos et Abacha, ou encore celui de Vladimir Montesinos au Pérou, ou une partie des avoirs ont pu être recouverts), nous allons nous pencher sur un cas d'école méconnu : celui de la Papouasie-Nouvelle-Guinée. Marqué par une corruption endémique de la classe dirigeante, ce pays a été incapable, au cours de son histoire, de demander des comptes aux élites corrompues. Aucune mesure efficace n'a été engagée par les autorités gouvernementales ou par les pays destinataires des capitaux dérobés. Cette situation est bien plus courante que ne peuvent le laisser croire les quelques exemples réussis de lutte contre la corruption. Cette étude de cas confirme les résultats d'autres enquêtes en soulignant le rôle des pays-refuge étrangers (dans ce cas, l'Australie) qui reçoivent les capitaux dérobés des pays en développement.

2.1 Un écart d'efficacité démontré par des preuves quantitatives

Les responsables politiques aux prises avec des problèmes de corruption, de blanchiment d'argent, et de flux financiers illégaux en général, se heurtent souvent à la difficulté d'évaluer le montant total des sommes concernées. Des estimations fiables de l'argent sale permettraient d'établir l'ampleur du problème, tout en fournissant un indicateur de succès des politiques de lutte contre les délits financiers. Mais malgré quelques efforts louables, les estimations disponibles sont plus propres à attirer l'attention des médias et des politiques qu'à apporter une connaissance précise des flux illégaux (Andreas et Greenhill 2010). Si de telles mesures semblent en apparence objectives et scientifiquement exactes, cette impression est souvent erronée et elles ne pourraient être que de simples suppositions.

On cite souvent l'estimation faite par le FMI en 1998, qui considère que les capitaux détournés représentent entre 2 et 5 pour cent du produit brut mondial. Or, à ce jour, aucune preuve n'est venue étayer un tel chiffre. Mais à force d'être répété, il a fini par être accepté et a grandement servi la cause de ceux qui cherchaient à faire de la LBC une priorité stratégique. La fiabilité des estimations dépend fortement des hypothèses ou des définitions à partir desquelles elles ont été formulées. Ainsi, l'évasion fiscale constitue-t-elle une infraction d'origine pour le blanchiment de capitaux ? C'est ce qu'a établi le GAFI début 2012, grossissant ainsi le montant estimé des capitaux blanchis, sans refléter aucun changement objectif dans les flux. Peter Reuter apporte des arguments de poids contre les estimations calculées par John Walker et Raymond Baker (Reuter 2007, 2012 ; Levi et Reuter 2006 ; Walker et Unger 2009 ; Baker 2005). Les dernières estimations de Global financial Integrity (reposant sur les derniers travaux de Baker) et de Ndikumana et Boyce (2008) ne semblent pas avoir surmonté les obstacles élémentaires à la production de chiffres solides sur les flux financiers illicites.

Étant donnée leur part inhérente d'incertitude, ces estimations ne peuvent constituer des instruments de mesure utiles pour juger de l'efficacité des politiques. Ainsi, il est difficile de déterminer si une variation de 20 pour cent dans les chiffres correspond à un changement réel dans la variable sous-jacente (les flux financiers illégaux) plutôt qu'à des erreurs ou à d'autres variations dans la technique

de mesure. C'est pourquoi le GAFI a renoncé à fournir une estimation quantitative du montant total des capitaux blanchis dans le monde.

Néanmoins, de telles estimations permettent de se figurer l'incapacité du système international à combattre la corruption et le blanchiment d'argent. Malgré les erreurs d'ordre de grandeur, même les estimations les plus optimistes révèlent que seule une part infime des produits de la corruption et d'autres délits est arrêtée ou recouvrée.

Prenons par exemple le récent rapport de l'ONUDC sur l'estimation des flux financiers illicites découlant du trafic de drogue et autres crimes organisés transnationaux (*Estimating Illicit Financial Flows from Drug Trafficking and Other Transnational Organized Crimes*). D'après ce rapport, le montant des capitaux blanchis sur la période 2001-2010 se situerait entre 2,1 et 4 pour cent du produit brut mondial annuel (ONUDC, 2011, 7). Cette large fourchette repose cependant sur une série d'hypothèses. La part de capitaux blanchis qui est ensuite gelée ou confisquée (le « taux d'interception ») est évaluée à moins de 1 pour cent et se rapprocherait plutôt des 0,2 pour cent. Par ailleurs, plutôt que de refléter une perte récente d'efficacité, ces chiffres tristement bas sont restés relativement constants, malgré l'appareil colossal et coûteux des stratégies internationales de LBC.

Les détracteurs des estimations quantitatives, comme Reuter et Levi, reconnaissent cependant l'importance des flux financiers illégaux, quelle que soit leur définition, et le manque criant d'efficacité de la lutte contre les délits financiers. Une telle conclusion est renforcée par l'étude qualitative menée à propos de la grande corruption en Papouasie-Nouvelle-Guinée et du rôle de l'Australie dans l'hébergement des capitaux dérobés.

2.2 Une inefficacité patente : kleptocratie en Papouasie-Nouvelle-Guinée

Occupant la partie orientale de l'île de Nouvelle Guinée, la Papouasie-Nouvelle-Guinée connaît une forte croissance démographique, avec 6,3 millions d'habitants. Le pays a obtenu son indépendance de l'Australie en 1975. Il présente aujourd'hui les signes classiques d'une corruption endémique. On constate notamment un décalage flagrant entre, d'un côté, la croissance du budget de l'État et du progrès macroéconomique, et de l'autre, le déclin des indicateurs sociaux, sanitaires et de gouvernance. L'essor économique dont a récemment bénéficié le pays repose très largement sur le boom de l'exploitation minière, notamment de l'or, du cuivre et du pétrole. La taille de l'économie nationale est censée doubler grâce à un projet de gaz naturel liquide programmé avec Exxon. On trouve donc de fortes ressemblances avec d'autres pays en développement victimes de « malédiction des ressources » et de la corruption endémique qui y est liée.

Des câbles diplomatiques américains, filtrés dans les médias entre 2006 et 2008, décrivent la Papouasie comme un exemple de « système Ponzi » (vente pyramidale), où les ressources minières et le montant de l'aide australienne, soit 400 millions de dollars par an, ont servi « à enrichir l'élite politique plutôt qu'à doter le pays de services sociaux ou d'infrastructures ». Ces documents confidentiels accusent le gouvernement de Papouasie-Nouvelle-Guinée d'« offrir un triste spectacle de mépris total envers la gouvernance. [...] Ce gouvernement, et l'élite actuellement au pouvoir, ont présidé une dégradation constante des services : fermeture de centres de santé et d'écoles, dégradation du maintien de l'ordre et augmentation constante des délits violents. »¹ Ce pays illustre bien la façon

¹ Voir <http://wikileaks.org/cable/2006/07/06PORTMORESBY274.html#> et <http://wikileaks.org/cable/2008/11/08PORTMORESBY222.html>.

dont la corruption peut annuler les effets d'un programme d'aide au développement établi sur le long terme et généreusement financé.

Près de la moitié des impôts ne sont jamais perçus par le gouvernement, en raison de l'évasion fiscale facilitée par la corruption ((PNG CRF 2010, 2). Par ailleurs, d'après les estimations des agents de police locaux, près de la moitié des recettes collectées par l'État sont ensuite dérobées par de hauts fonctionnaires (« Billions Lost to Fraud, Says Yakasa » *The National*, 16 février 2011). Un rapport publié en 2009 par la Commission parlementaire sur les comptes de l'État de PNG, reflétant les résultats d'une instruction sur l'exercice fiscal 2006, donne une idée de l'ampleur de la corruption :

Les pratiques illégales ou inappropriées étaient monnaie courante, notamment au sein même du Ministère des finances, chargé de la gestion fiscale, mais également dans tout le spectre gouvernemental à tous les niveaux ; national, provincial et local. [...] Face à l'incapacité du gouvernement et des services de détection et de répression à s'attaquer au problème, les pratiques opportunistes à petite échelle ont laissé place, en quelques années, à une vaste structure de détournement de fonds publics, avec une impunité et immunité apparentes. (PNG PPAC 2009, 11)

La corruption explique donc l'écart considérable, et désastreux en matière de développement, entre un produit intérieur brut en plein essor et des indicateurs sociaux en stagnation, voire en recul. Bien que des mesures récemment engagées par le gouvernement (Task Force Sweep) aient permis d'inculper de hauts fonctionnaires pour des délits de corruption, l'impunité continue à régner dans le pays.

La corruption en PNG correspond en grande partie au schéma de kleptocratie. Bien que le phénomène concerne tous les niveaux de gouvernement, y compris la police, la corruption des hauts fonctionnaires est le principal défi. La corruption en PNG présente souvent très peu de complexité ou d'artifice. Dans ce climat d'impunité presque absolue, les hauts fonctionnaires ne ressentent pas le besoin de camoufler le fait qu'ils volent des fonds publics, acceptent des pots-de-vin, exercent un trafic d'influences, versent dans le népotisme ou le délit d'initiés ou commettent des délits connexes (PNG CRF 2010). Auparavant, la plupart des fonds détournés étaient dépensés dans le pays, en espèces, sur des biens de consommation, selon le modèle identifié par une étude de la Banque mondiale au Malawi et en Namibie (Yikona et al. 2011). Mais à mesure que la corruption prenait de l'ampleur, les élites au pouvoir ont commencé à privilégier l'envoi des fonds illégaux à l'étranger.

La nature visible de la corruption en PNG rappelle l'expérience de pays comme le Nigeria, où les hauts fonctionnaires n'ont commencé que très récemment à prendre des précautions dans leurs opérations de blanchiment de capitaux.² Cette triste situation a toutefois un avantage. Étant donné que les dirigeants corrompus n'ont pas pris la peine de brouiller les pistes, même un modeste effort de recherche peut être riche en conclusions. Un récent rapport de la CRF du PNG décrit deux méthodes typiques de détournement de fonds (PNG CRF 2010).

La première méthode est la suivante. Un ou plusieurs hauts fonctionnaires opérant au sein d'une administration publique rédigent des documents demandant une étude de faisabilité ou un rapport d'étude en lien avec un appel d'offres. Ils font ensuite appel à un tiers pour que celui-ci se fasse passer pour un consultant externe et réponde à l'appel d'offres, souvent en lien avec le secteur du bâtiment ou de l'agriculture. Ce tiers se voit alors confier l'étude ou le rapport en question. Le paiement est réglé à l'avance, par chèque du gouvernement, tandis que le Ministère des finances est prié de ne pas procéder aux contrôles habituels. Les sommes sont transférées sur le compte professionnel de sociétés-écran, sans antécédents ni activités parallèles. Plus tard, ce « consultant » présente un document d'une

² Interview de l'auteur, Serious Organised Crime Agency, Londres, 8 septembre 2011.

cinquantaine de pages, sans lien avec la commande initiale, en affirmant que, bien que le projet avance bien, des fonds supplémentaires sont nécessaires à sa poursuite. Un autre chèque est alors émis, selon la même méthode. On n'entend plus parler du projet. L'argent transféré à la société-écran est réparti entre le consultant et les fonctionnaires de l'administration publique concernée, avec une plus petite somme pour ceux qui ont permis le traitement expéditif des chèques. Cette répartition des fonds détournés se fait en général par des chèques personnels, mais parfois en espèces. La compagnie pétrolière est dissoute et le compte professionnel est fermé. Aucune enquête n'est menée sur la disparition des fonds ou le non-respect du contrat. Les malfaiteurs peuvent alors répéter la manœuvre à leur guise (PGN CRF 2012).

La seconde méthode habituelle implique des demandes frauduleuses de dédommagements pour expropriation. Les auteurs de l'infraction identifient d'abord une zone soumise à un différend foncier ou une demande d'indemnisation (dans le cadre du régime juridique mêlant Common Law et propriété foncière coutumière). Une demande d'indemnisation est alors formulée par un individu, dont les liens avec le terrain en question sont souvent flous. Grâce à la connivence d'un haut fonctionnaire de l'administration correspondante, cette demande peu fondée est approuvée. Ces personnes peuvent alors solliciter un paiement par chèque au Ministère des finances, contre une promesse de pot-de-vin pour accélérer le paiement. Les produits de ces manœuvres, payés par chèque ou en espèces, sont répartis entre l'auteur d'origine, le « propriétaire terrien », le fonctionnaire de l'administration correspondante et celui du Ministère des finances.

Dans ces deux schémas, la dernière étape est souvent le transfert à l'étranger des produits de la corruption. Cette destination est en général l'Australie, le principal bailleur de fonds. Malgré l'absence de preuves concernant le vol direct des fonds d'aide au développement, on constate une circularité troublante des flux financiers entre la Papouasie-Nouvelle-Guinée et l'Australie : d'importants fonds liés à l'aide au développement partent au Nord, tandis que de gros flux de capitaux illégaux partent au Sud. Cette étude de cas renforce la conclusion selon laquelle « la corruption restera une infraction rentable dans les pays en développement tant que les pays riches continueront à accepter de cacher des fonds détournés » (Fontana 2011, 1).

2.3 L'Australie, terre d'accueil des produits de la corruption originaires de Papouasie-Nouvelle-Guinée

En général, les élites corrompues d'anciennes colonies se tournent d'abord vers l'ancien pouvoir colonial pour héberger leurs capitaux illégaux, pour des raisons économiques et culturelles. Ainsi, les dirigeants corrompus du Nigéria blanchissent leurs capitaux à Londres, tandis que ceux d'Afrique francophone maintiennent de fortes participations dans l'immobilier de luxe à Paris ou ailleurs en France. Les liens sont facilités par une langue commune et des systèmes juridiques souvent très semblables. Les membres de l'élite ont souvent fréquenté les écoles ou les universités du pays métropolitain, où ils ont tissé des liens qui se renforcent quand leurs enfants sont scolarisés dans les mêmes institutions. Sur le plan économique, l'ancien pouvoir colonial constitue un pôle financier bien développé, avec une monnaie stable et de nombreux conseillers en gestion du patrimoine et stratégies de protection des avoirs. Il offre également de nombreuses possibilités en termes de consommation ostentatoire, que ce soit dans l'immobilier, les biens de consommation ou les mondanités de luxe. Enfin, l'ancienne colonie peut constituer une destination d'exil logique pour un kleptocrate connaissant un soudain revers politique dans son pays.

En raison de leur passé colonial, la Papouasie-Nouvelle-Guinée et l'Australie entretiennent des liens étroits. L'élite du pays parle anglais, les lois reposent en partie sur la loi australienne et la plupart des routes aériennes depuis la PNG passent par l'Australie, notamment Brisbane et Cairns. Les ministres et hauts fonctionnaires ont souvent étudié dans les hautes écoles, universités ou institutions militaires australiennes, un modèle qu'ils reproduisent pour leurs enfants. Bien que l'Australie ne soit pas un pôle

financier de l'envergure de Londres ou de New York, il s'agit toutefois de la quatorzième économie mondiale et du plus grand centre financier du Sud-Pacifique. Le rival le plus proche est Singapour, une destination également appréciée des élites papoues, mais bien plus lointaine. La plupart des dirigeants actuels et passés du pays ont une résidence secondaire en Australie. Leurs familles séjournent parfois à parts égales entre les deux pays.

Comme nous l'avons vu, des rapports de la police locale, étayés par les entretiens menés par l'auteur de cette publication auprès de fonctionnaires australiens détachés au gouvernement papouasien, indiquent que près de la moitié du budget de l'État est détourné par des élus et des hauts fonctionnaires. Des entretiens confidentiels auprès de fonctionnaires australiens et étrangers travaillant en PNG suggèrent que le transfert des capitaux illégaux vers l'Australie de la part des fonctionnaires corrompus locaux est un secret de polichinelle. Le responsable d'un groupe de travail anti-corruption au PNG qualifie l'Australie de « deuxième îles Cayman », un lieu où les fonctionnaires corrompus peuvent blanchir l'argent sale (Elapa 2011). Ce constat est étayé par le témoignage d'AUSTRAC devant le Sénat Australien :

AUSTRAC considère le Pacifique comme une région prioritaire en termes de régulation et d'échange d'informations, étant donné le grand nombre d'institutions financières australiennes qui y opèrent et le niveau de blanchiment d'argent, de délit et de corruption constaté dans cette région. L'Australie est une destination privilégiée des fonds issus d'activités frauduleuses au sein de la région. (AUSTRAC, 2008, 3)

Le rôle de l'Australie dans l'hébergement des produits de la corruption issus de Papouasie-Nouvelle-Guinée est particulièrement flagrant dans deux secteurs : la banque et l'immobilier. Les hauts fonctionnaires papouasiens possèdent en général des comptes en banque dans des établissements australiens implantés sur place ou en Australie. Ils utilisent souvent leurs propres comptes ou celui de leurs avocats pour réaliser des achats immobiliers. Ces banques sont liées par des obligations de signalement à l'AUSTRAC et sont strictement tenues de mener des procédures d'identification des titulaires de comptes existants ou nouvellement créés. Le secteur bancaire australien est fortement concentré autour de quatre grandes institutions, qui dépensent des dizaines de millions de dollars chacune dans le respect des règles et la gestion du risque. Résultat, les fonctionnaires australiens interrogés par l'auteur affirment que les produits de la corruption ne constituent pas un problème significatif pour l'Australie, puisque les banques y sont bien régulées et que le transit de flux importants de capitaux frauduleux ne passerait donc pas inaperçu. Mais des entretiens confidentiels, ainsi que l'expérience d'autres pays abordée ici, suggèrent que cette complaisance est mal inspirée.

En effet, les banquiers australiens ont confié à l'auteur que, d'après eux, le gouvernement fédéral ne prend pas au sérieux la question de la possession des fruits de la corruption étrangère, et c'est pourquoi les banques font également preuve de laxisme face au risque. Ces banquiers indiquent aussi qu'ils se montrent plus tolérants vis-à-vis des produits de la corruption dans leurs antennes et filiales d'Asie du Sud-Est et du Sud Pacifique, notamment la Papouasie-Nouvelle-Guinée. Une fois que les fonds sont acceptés dans l'antenne d'une banque australienne à l'étranger, leur transfert vers l'Australie est une démarche relativement simple. Cela peut se faire dans le cadre des opérations de routine de la banque. Les banques australiennes estiment que leurs services de banque privée ne seraient tout simplement pas rentables s'ils prenaient trop de précautions pour détecter les richesses suspectes. Même s'ils sont considérés à haut risque, les kleptocrates papouasiens peuvent passer par le système financier australien pour blanchir les produits de leur corruption, en procédant à des virements électroniques sur et depuis le compte de leurs avocats et par le biais de sociétés-écran.

La plupart des hauts dirigeants de Papouasie-Nouvelle-Guinée possèdent de fortes participations dans l'immobilier de luxe dans l'état australien de Queensland (de l'autre côté du détroit de Torrès de la PNG), totalement disproportionnées par rapport à leurs salaires officiels et leurs avoirs légitimes. De telles acquisitions immobilières sont souvent orchestrées par leurs avocats, qui utilisent des comptes

en fiducie pour réaliser et recevoir des virements électroniques. La plupart des cabinets d'avocats implantés en Papouasie-Nouvelle-Guinée sont d'origine australienne. Il arrive souvent que les hauts fonctionnaires papouasiens exercent dans ces mêmes cabinets. Un fonctionnaire peut transférer des fonds depuis son compte personnel sur le compte géré par son cabinet d'avocat en Papouasie-Nouvelle-Guinée, qui transfère ensuite ces fonds sur le compte en fiducie de son antenne australienne. Ces fonds sont alors investis dans l'immobilier. Dans de tels cas, il est très difficile de détecter ces mouvements illicites et de les signaler dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent. Il arrive souvent que de grosses sommes issues de clients différents transitent sur les comptes en fiducie des cabinets d'avocat. Il est donc difficile de repérer les virements effectués pour des transactions immobilières, malgré leur importance, notamment dans le cas des gros cabinets.

La Presse australienne s'est fait l'écho d'une affaire où des sociétés-écran avaient servi à détourner 50 millions de dollars de Papouasie-Nouvelle-Guinée vers l'Australie. En 2009, la compagnie publique papouasienne Motor Vehicles Insurance a vendu 500 millions de dollars de participations dans la banque South Pacifique à la compagnie Nominees Niugini. Les fonds en résultant ont atterri en Australie sur le compte en banque de l'entreprise Woodlawn Capital. Or, cette vente était illégale en vertu de la législation en vigueur (*Independent Public Business Corporation Act*). Elle a toutefois été approuvée par le ministre des Entreprises publiques de l'époque, Arthur Somare, fils de l'ancien Premier ministre Michael Somare, déchu après une crise constitutionnelle en 2011. D'après les médias, l'entreprise Woodlawn serait dirigée en dernier ressort par des membres de la famille Somare, mais cela n'est pas confirmé. Le gouvernement papouasien tente aujourd'hui de recouvrer ces fonds. On raconte que, tandis que le gouvernement de PNG révélait publiquement l'affaire le 24 novembre 2011, date à laquelle elle était reportée dans les médias, AUSTRAC aurait attendu plusieurs jours avant de demander à la banque de justifier la source de ces fonds. Le système de LBC australien a donc été incapable de détecter le transfert de 500 millions de dollars de capitaux illégaux de Papouasie-Nouvelle-Guinée vers l'Australie.³

2.4 Leçons pratiques de l'étude de cas Papouasie-Nouvelle-Guinée - Australie

Le cas présenté ci-dessus apporte des éclairages sur différents points. Les dirigeants papouasiens concernés n'ont fait l'objet ni de poursuites ni d'une confiscation des richesses volées. Cette impunité renforce le constat selon lequel la kleptocratie est rendue possible par la réussite d'opérations délictueuses d'un côté, et l'incapacité à faire exécuter la loi de l'autre. Comme ailleurs dans le monde, les élites corrompues de Papouasie-Nouvelle-Guinée cherchent à blanchir leurs capitaux dans les pôles financiers des anciennes puissances coloniales. Le recours à des virements électroniques, par les fonctionnaires eux-mêmes ou par le biais des comptes de cabinets d'avocat, est au cœur du phénomène. Les sociétés-écran sont utilisées pour dérober les fonds publics puis dans les manœuvres pour camoufler leur origine délictueuse.

Face à ce manque de responsabilité généralisé, les hauts fonctionnaires ne prennent pas la peine de camoufler leurs délits. Leur indiscretion présente au moins un avantage. En effet, on peut obtenir des résultats significatifs en engageant très peu de ressources dans la lutte contre la corruption. Pour les agences de développement, notamment AusAID, la principale lacune est la tendance à traiter la corruption en Papouasie-Nouvelle-Guinée comme un problème interne, en ignorant ses implications internationales. Comme le montrent des études de cas comme celle-ci, la lutte contre la grande corruption doit remonter la piste des capitaux. Pour s'engager sérieusement dans la lutte contre la

³ Source : *Motor Vehicles Insurance Ltd. versus Woodlawn Capital Pty Ltd.*, Timothy Patrick Breen et Timothy James McNamara, Supreme Court of New South Wales, case number 2012/83523, 15 mars 2012.

corruption endémique qui mine les perspectives de développement en Papouasie-Nouvelle-Guinée, il faut entamer un dialogue avec les pays qui accueillent les capitaux illégaux, comme l'Australie.

Cela signifie notamment de se méfier des banques australiennes qui prônent une « tolérance zéro » concernant la corruption à l'étranger. S'ils agissaient de façon plus systématique, les établissements bancaires pourraient fournir des informations précieuses sur les comptes détenus par des sociétés-écran. La responsabilité se trouverait immédiatement renforcée si les déclarations de patrimoine des dirigeants papouasiens étaient publiées, étant donné que les registres australiens de la propriété sont disponibles gratuitement en ligne et que les hauts fonctionnaires papouasiens détiennent des parts importantes dans l'immobilier en leur nom propre. Vue l'importance du rôle des cabinets d'avocats dans le transfert international des fonds suspects, il est également nécessaire de passer au crible les comptes en fiducie.

AusAID, ainsi que d'autres agences de développement bilatéral dans différents pays, peuvent prendre les devants en se centrant sur les implications internationales de la corruption. Pour cela, il n'est pas nécessaire que ces agences s'impliquent dans des domaines qui ne sont pas de leur ressort, comme la détection et la répression. C'est le cas des efforts promus par le Département britannique de développement international (DFID) pour détecter la présence de capitaux illégaux issus du Nigeria à Londres. Les résultats obtenus jusque-là sont prometteurs et illustrent la façon dont les agences de développement bilatéral peuvent aborder un problème sans se soucier des questions de respect de la loi. Tant que la corruption entravera le développement (en Papouasie-Nouvelle-Guinée, il s'agit du principal obstacle dans ce sens), il est absurde que les agences de développement agissent contre la corruption dans les pays dans lesquels elles travaillent tout en ignorant les pratiques frauduleuses dans leurs propres pays.

3. Les causes de l'écart d'efficacité : virements bancaires et sociétés-écran

Comme le montrent de récentes recherches sur la grande corruption, il est important de suivre la piste des capitaux pour localiser l'endroit où les hauts fonctionnaires corrompus cachent les avoirs volés (ONUDD et Banque mondiale, 2007 ; Greenberg *et al.*, 2009 ; Does de Willebois, 2011). Or, d'après les preuves disponibles, il s'avère que les capitaux détournés dans les pays en développement sont souvent hébergés dans les pays riches, dotés d'un pôle financier stable, notamment ceux qui partagent des liens historiques, de nature coloniale ou autre, avec le pays victime. Ce constat repose sur des informations recueillies par l'initiative StAR (Banque mondiale/ONUDD), ainsi que Global Witness et le sous-comité permanent du Sénat américain sur les enquêtes (US Senate Permanent Subcommittee on Investigations).

Mais comme nous l'avons vu, on constate un écart important entre le fonctionnement théorique des mesures de lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent et leur pratique. Le virement électronique depuis des comptes internationaux et le recours à des sociétés-écran pour camoufler les véritables propriétaires des fonds constituent deux des principaux mécanismes de blanchiment de capitaux. Ceux sont là les deux principales faiblesses du système, qui aident à expliquer la déconnexion entre la qualité remarquable des règles officielles pour contrer les flux illicites et leur manque d'efficacité dans la pratique. Le Plan d'action de lutte contre la corruption, adopté par le G20, confirme ces principaux écueils à l'heure actuelle :

Dans le but d'empêcher les fonctionnaires corrompus d'accéder au système financier international et de blanchir les produits tirés de leurs activités, nous demandons au G20 de redoubler d'effort pour prévenir et combattre le blanchiment d'argent, et invitons le Groupe d'action financière (GAFI) à poursuivre avec vigueur le programme de lutte contre la corruption, [à mettre à jour et à appliquer] les normes du GAFI sur la transparence des envois d'argent transfrontières, la propriété effective, la diligence requise en matière d'identification des clients et des « personnes politiquement exposées ». (G20 2010)

Il est utile de se pencher sur les deux principaux mécanismes utilisés pour le blanchiment de capitaux pour comprendre l'incapacité des mesures existantes à y faire face.

3.1 Banques et virements électroniques

Malgré une préférence pour les mouvements en espèces, la corruption prend parfois une telle ampleur que l'entreprise devient délicate (1 million de dollars, en coupures de 100, pèse environ 9 kilos). Les billets peuvent s'abîmer ou se décomposer. Les gros montants en espèces sont difficiles à dissimuler et peuvent éveiller des soupçons des forces de l'ordre ou susciter la convoitise d'autres organisations criminelles. Pour ces raisons, les acteurs de la grande corruption optent plutôt pour les transactions électroniques. « Ces derniers temps, la plupart des méthodes impliquent, du moins en partie, le recours à des institutions financières, notamment des banques, pour le blanchiment des capitaux » (Greenberg *et al.* 2009, 16). Pour ceux qui tentent de brouiller la piste des capitaux, une série de virements électroniques passant par différentes juridictions permet en effet de compliquer la tâche des enquêteurs. Ceux-ci doivent souvent faire appel à des procédures accaparantes en termes de temps et de main d'œuvre pour obtenir des informations financières de pays étrangers, afin de suivre tous les maillons de la chaîne.

Étant donné que les virements électroniques impliquent des institutions financières, les fonctionnaires corrompus doivent trouver le moyen d'esquiver les réglementations qui les contraignent à surveiller et

à identifier les comportements suspects de leurs clients, notamment ceux qui occupent des hauts postes de la fonction publique, à savoir les « personnes politiquement exposées » (PPE). En théorie, ces réglementations devraient constituer un obstacle de taille au blanchiment de capitaux de la part de fonctionnaires. Mais cela dépend bien sûr de la façon dont les règles sont respectées dans la pratique. Ainsi, les banques doivent être dotées de procédures pour identifier les méthodes utilisées couramment par les PPE pour camoufler le fait qu'elles sont les propriétaires des capitaux, comme l'ouverture des comptes bancaires au nom de sociétés-écran, de membres de la famille ou d'avocats d'affaires (Greenberg et al. 2009).

Comme le montre l'expérience de pays possédant un secteur bancaire hautement régulé, régi depuis longtemps par des mesures de LBC, rien ne dit que les lois et les règles dictées sur le papier se traduiront par une mise en œuvre efficace. Une série d'affaires très médiatisées aux États-Unis a pointé du doigt la délinquance des principales banques et institutions financières américaines à cet égard. Ainsi, en mars 2010, la banque Wachovia a obtenu la suspension des poursuites en s'acquittant d'une amende de 110 millions de dollars pour son incapacité à détecter 378 millions de dollars selon les procédures de LBC en usage, malgré les avertissements répétés de son propre département de contrôle. Cette affaire faisait suite à une série de gros scandales trahissant la négligence de certaines institutions financières ou leur complicité dans le blanchiment de capitaux, comme Bank of New York, Citibank et Riggs Bank (Sénat américain 2004, 2005, 2010). Dans le cas de Riggs Bank, ses propres agents ont contribué délibérément au camouflage des produits de la corruption.

Au Royaume-Uni, les autorités financières ont mené une enquête pour évaluer les pratiques de détection des PPE par les banques britanniques. Le rapport, intitulé *Banks' Management of High Money-Laundering Risk Situations*, a été publié en mars 2011, dix ans après qu'il ait été déterminé que les banques britanniques faisaient preuve de complicité, volontaire ou non, dans l'hébergement et le blanchiment des fonds détournés par Abacha. Les résultats du rapport sont alarmants. Trois quart des banques interrogées n'avaient pas établi la légitimité des fonds déposés par des PPE ; plus de la moitié n'avait pas appliqué de vigilance accrue vis-à-vis des PPE ; et plus d'un tiers avaient toléré des niveaux très élevés de risque de blanchiment de capitaux de la part de clients PPE.

L'ONG Global Witness a également révélé des cas spectaculaires, dans lesquels les grandes banques internationales ont accepté des capitaux alors même que leur origine frauduleuse était évidente (Global Witness, 2009). Après avoir passé en revue les règles instaurées à l'échelle internationale pour empêcher l'accès des fonctionnaires corrompus au système bancaire mondial, le rapport StAR sur les PPE conclut sur une note peu encourageante : « la réalité [...] est qu'il reste des écarts énormes entre l'engagement international et l'efficacité des actions » (Greenberg *et al.* 2009, 16).

3.2 Sociétés-écran

Le rôle des sociétés-écran est sans doute moins évident que celui des institutions financières. Il requiert donc quelques explications. Ce terme se réfère à des entreprises qui n'exercent aucune activité concrète, ne fournissent ni biens ni services et n'ont pas d'employés. Ces sociétés-écran constituent toutefois des personnes morales et peuvent posséder des comptes en banque et d'autres avoirs en nom propre. La création de telles entreprises ne suppose pas un gros investissement : les coûts oscillent entre quelques centaines et plusieurs milliers de dollars.

Le site Internet de Wyoming Corporate Services, l'un des nombreux prestataires de services qui constituent des sociétés-écran pour leurs clients, résume les choses ainsi : « une corporation est une personne morale légalement constituée, qui peut faire figure de bouc émissaire, de domestique, d'ami fidèle ou de leurre. [...] C'est une personne sous votre contrôle [...] mais qui ne peut être tenue responsable de ses actes. Imaginez le champ des possibilités ! (Carr and Grow 2011). Les fonctionnaires corrompus connaissent bien cette formule, qui permet de créer une personne morale officiellement indépendante, ne servant en réalité qu'à masquer l'identité de personnes souhaitant

dissimuler leurs opérations. Le recours à des sociétés-écran pour blanchir les produits de la corruption est étudié en profondeur, et richement illustré, dans le rapport publié en 2011 par StAR : *How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About it* (Does de Willebois et al. 2011 ; voir aussi Gordon 2009).

Les conclusions de ce rapport sont claires. À moins de compenser les fonctions de camouflage et de protection des sociétés-écran en prévoyant la possibilité d'examiner soigneusement la structure de l'entreprise pour identifier la personne réellement aux commandes (le « bénéficiaire effectif »), on ne peut espérer remonter la piste des capitaux dans les cas de grande corruption. Ce besoin d'identifier les véritables propriétaires des sociétés-écran et des structures corporatives similaires est largement reconnu. Il l'est par exemple dans le Plan d'action de lutte contre la corruption du G20 (G20, 2010). Les recommandations du GAFI fournissent des normes pertinentes dans ce sens : « Les pays devraient prendre des mesures pour empêcher l'utilisation des personnes morales à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. Les pays devraient s'assurer que des informations satisfaisantes, exactes et à jour sur les bénéficiaires effectifs et sur le contrôle des personnes morales peuvent être obtenues ou sont accessibles en temps opportun par les autorités compétentes » (GAFI, 2012)

Mais ces principes sont souvent bafoués dans la pratique. La plupart des sociétés-écran sont implantées par des prestataires de services aux entreprises (PSE) qui se chargent des démarches de création et de vente de ces sociétés pour le bénéficiaire final. À supposer que des informations sur la véritable identité des bénéficiaires de ces sociétés soient recueillies, suivant les recommandations du GAFI, cette tâche est assurée par les prestataires de service aux entreprises, comme l'illustre la publication du StAR citée plus haut (Does de Willebois *et al.* 2011). En revanche, les registres de sociétés publiques ne sont souvent que des fichiers où la documentation est stockée, sans solliciter ou vérifier les pièces d'identité des acheteurs des sociétés immatriculées.

On peut tester l'efficacité du régime de transparence des entreprises, essentiel pour prévenir, détecter et punir les cas de grande corruption, en étudiant la façon dont les PSE montent des sociétés pour leurs clients. Quand ces prestataires demandent à leurs clients de fournir des copies conformes de leurs pièces d'identité (page principale du passeport, permis de conduire, justificatif de domicile) et les mettent à la disposition des autorités compétentes, il est alors possible de retrouver les véritables propriétaires des sociétés-écran. Mais dans le cas contraire, les prestataires de services contribuent à créer des sociétés-écran opaques, assurant un anonymat financier aux fonctionnaires corrompus et leurs comparses.

Dans le cadre du rapport *Puppet Masters* de 2011, l'équipe de recherche de la Banque mondiale a mené une étude d'audit pour tester le type de documentation requise par les PSE. Cette étude a déterminé que les sociétés-écran anonymes et opaques, formellement interdites, étaient pourtant facilement disponibles dans la pratique. Les chercheurs ont contacté des prestataires de service par courrier électronique, en se faisant passer pour des consultants cherchant à constituer une société de façon anonyme pour des questions d'économie d'impôts, de limitation de responsabilité légale et de confidentialité. L'hypothèse était la suivante : si les prestataires étaient prêts à créer une société-écran sans demander de pièces d'identité, cela constituait une preuve convaincante du dysfonctionnement des règles internationales en vigueur en matière de transparence des entreprises.

Or, les résultats de l'étude ont montré que c'était le cas de près de 40 % des PSE ayant répondu aux demandes. Souvent, les prestataires se montraient étonnamment directs et assuraient qu'il n'y avait aucun danger que les clients soient repérés puisqu'ils n'avaient pas fourni de coordonnées. Voici l'une des réponses reçues :

Nous offrons une structure anonyme totalement sécurisée car nous gérons le compte en banque pour son propriétaire. Le nom du titulaire du compte n'apparaît nulle part.

Grâce à ce système, aucun enquêteur ne peut déterminer à qui appartient réellement la structure. [...] La sécurité est renforcée par le fait que nous pouvons modifier la nature de la structure et la relocaliser dans d'autres juridictions en quelques minutes à peine, en cas de besoin. [...] Ceci étant dit, nous tenons à souligner que nous ne mènerons aucune pratique illégale pour le compte des clients. Toutefois, ce qui est illégal dans un pays ne l'est pas forcément dans un autre. (Sharman 2011, 88)

Par ailleurs, contrairement au consensus politique montré par des organismes comme le G20, le GAFI et l'OCDE, les prestataires des pays développés se montrent plutôt disposés à offrir des sociétés-écran non traçables ; davantage, en réalité, que leurs homologues dans les pays en développement. Parmi les pays étudiés, des juridictions connues comme des paradis fiscaux se montrent d'ailleurs plus respectueuses des réglementations que d'autres. Incapables de mettre efficacement en œuvre les normes de transparence des entreprises, les gouvernements des pays développés sont donc la principale source de risque en termes de non traçabilité des sociétés-écran. Les États-Unis ont été désignés comme le plus mauvais élève.

3.3 De l'ignorance naît l'inefficacité

La plupart des écarts d'efficacité liés aux banques et aux sociétés-écran découlent du fait que le système international en vigueur se consacre à dicter des lois et des réglementations, plutôt qu'à en assurer la mise en œuvre. Cela réduit de deux manières l'efficacité. D'abord, en alimentant la méconnaissance des impacts réels des politiques, cela complique l'identification des domaines à améliorer. Ensuite, cela encourage les dirigeants des pays en développement à vouloir impressionner les observateurs étrangers à grands renforts de lois et de déclarations politiques, plutôt que de s'atteler à résoudre les véritables problèmes de corruption. Un tel formalisme persiste, malgré les tentatives de certains organismes, comme le GAFI et l'OCDE, pour réorienter les procédures d'évaluation, afin de mesurer l'efficacité réelle de la lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent. Résultat, on connaît en réalité très peu de choses sur l'efficacité ou la rentabilité de ces politiques (Reed et Fontana, 2011).

Les recommandations du GAFI sur la lutte contre le blanchiment d'argent ont été diffusées dans le monde entier. Plus de 180 pays se sont officiellement engagés à les suivre. Aux côtés de la Banque mondiale et du FMI, le GAFI mène un vaste programme d'évaluation des politiques de LBC à travers son réseau d'antennes régionales. Les pays sont ainsi notés à l'aune de chacune de ces recommandations, en évaluant leur degré de conformité (entière, partielle ou nulle). L'idée était à l'origine de centrer les démarches d'évaluation sur la législation et la réglementation, pour chercher à déterminer certains aspects élémentaires, comme le degré de criminalisation du blanchiment d'argent, la présence d'une cellule de renseignements financiers dans les pays et la capacité des pays à s'engager dans les mécanismes d'entraide judiciaire entre les pays.

Bien que cette approche légale et formelle trouve sa place dans le processus d'évaluation, elle est clairement insuffisante. Le fait qu'une loi contre le blanchiment d'argent existe n'indique en rien son efficacité dans la pratique, ce qui est la véritable question. En s'inspirant des procédures d'évaluation mises en place par le groupe de travail de l'OCDE sur la corruption, le GAFI a entrepris d'inclure des mesures de performance des politiques. Mais cet organisme a eu tendance à confondre entrants et impacts, ou à recourir à des mesures douteuses pour apprécier le succès. La première approche privilégiait des données telles que la taille de la cellule de renseignement financier, le nombre de rapports d'opérations suspectes (ROS), le nombre de formations et d'audits menés, etc. Un tel modèle, axé sur les entrants, revient à tenter de mesurer l'efficacité d'un programme d'aide en fonction des montants déboursés. Ainsi, la Russie a la plus grosse CRF du monde, tandis que le pays qui publie le plus de ROS est la Chine. Ces données n'ont pas de corrélation directe avec l'efficacité des mesures contre le blanchiment d'argent dans ces pays.

En confondant la fin et les moyens, cette approche par les entrants risque de faire perdre de vue les objectifs de départ. Ainsi, dans de nombreux pays en développement, des ROS sont publiés pour satisfaire les besoins des évaluations internationales et non pour lutter contre le blanchiment d'argent. Dans certains pays en développement, les CRF saisissent ces rapports dans des logiciels sans moteur de recherche, rendant les informations presque inutilisables (Sharman, 2011). Un séminaire de formation peut être organisé pour satisfaire une exigence externe, dans une logique de figure imposée, plutôt que pour améliorer les compétences requises pour combattre la criminalité financière. Le niveau d'entrants fournit peu ou pas d'informations sur l'efficacité. Une telle approche risque de faire de la LBC une distraction chère, au détriment d'autres priorités.

Une autre approche, qui peut sembler faisable de prime abord, consiste à mesurer le nombre de condamnations et de biens criminels saisis ou gelés. Les résultats obtenus laissent penser que seule une infime part de l'argent sale est gelée ou confisquée (Levi et Reuter, 2006). Par ailleurs, de telles mesures présentent des failles conceptuelles. Ainsi, un grand nombre de condamnations pour blanchiment d'argent, corruption ou autres délits de même nature, peut être interprété comme une bonne nouvelle (signe de l'efficacité du système) ou comme une mauvaise nouvelle (signe de la généralisation de ces délits). Les États-Unis, par exemple, présentent ces informations comme autant de bonnes nouvelles. De son côté, Singapour estime que la rareté des condamnations de ce type dans sa juridiction est la preuve que les efforts de prévention ont été particulièrement fructueux, au point que les délits financiers y sont très rares.

Les défauts de ces méthodes de mesure nous empêchent de discerner le potentiel des politiques de lutte contre le blanchiment d'argent pour réduire les délits de corruption ou d'autres types d'infractions d'origine. Alors que les sources non confirmées et les estimations quantitatives donnent à entendre que le système est hautement inefficace, aucun guide ne permet de cerner les domaines d'amélioration. Comment être performant quand on se contente d'accumuler les mesures sans prendre le recul nécessaire pour en examiner les résultats ?

Les études d'audit et les expériences de terrain s'avèrent bien plus utiles pour évaluer l'impact des politiques et en améliorer l'efficacité, avec tous les progrès que cela entraîne d'un point de vue du développement. Les résultats confirment que ces méthodes sont abordables et faciles à utiliser pour évaluer la constitution de sociétés-écran. C'est ce que nous allons voir dans la partie suivante.

4. Des méthodes efficaces : études d'audit, expériences de terrain et approches par le risque

Nous allons maintenant voir comment les études d'audit et les expériences sur le terrain servent à évaluer l'efficacité des politiques. Nous reviendrons ensuite plus en détails sur une expérience de terrain ayant évalué la facilité à créer des sociétés-écran opaques. Les études d'audit apportent des résultats empiriques en testant une mesure sur une série de cas, tandis que les expériences de terrain vont plus loin en formant des groupes de traitement et de contrôle pour comparer les résultats. En identifiant les causes des écarts de conformité et en formulant des solutions, l'expérience de terrain peut s'avérer très utile dans la lutte contre la corruption. Ces deux méthodes sont abordables, pratiques et efficaces. Elles peuvent être adoptées par les agences de développement, les ONG, les journalistes et tout citoyen concerné ou intéressé par ces questions.

La causalité est une question épineuse des sciences sociales, et déterminer l'efficacité et les impacts des initiatives politiques est particulièrement difficile. Les résultats en termes de « développement » ou de « bonne gouvernance » sont l'aboutissement de nombreux facteurs et il est difficile d'attribuer ces effets à une politique ou une initiative en particulier. La logique de causalité demande aux chercheurs de comparer la situation résultant d'une intervention donnée avec ce qui se serait passé si cette intervention n'avait pas eu lieu. Ces derniers temps, les économistes du développement, en particulier ceux du laboratoire d'action contre la pauvreté de l'Institut de Technologie de Massachusetts (J-PAL Traduire la recherche en action MIT) (Duflo, Glennerster et Kremer, 2007), ont eu recours à la logique de l'expérience pour enquêter sur ce qui fonctionne dans la politique de développement, en se penchant sur différents domaines, de l'immunisation à l'assiduité scolaire.

Un exemple de ce type de question est de savoir s'il est plus efficace de distribuer gratuitement des moustiquaires, ou d'en subventionner la vente à bas prix, pour réduire les taux de malaria. Une expérience menée dans l'Ouest du Kenya a cherché à répondre à cette question. Dans ce but, on a divisé des villages de façon aléatoire pour créer deux ensembles : dans le premier (le groupe de traitement) des moustiquaires ont été distribuées gratuitement, tandis que dans le deuxième (le groupe de contrôle), les moustiquaires ont été vendues à bas coût. Les observateurs ont constaté que les taux de malaria étaient plus bas dans le groupe de traitement que dans le groupe de contrôle. Le caractère aléatoire de la méthode a permis aux observateurs de conclure avec assurance que les résultats étaient dus à la distribution gratuite et non pas à d'autres facteurs extérieurs (Cohen et Dupas 2010).

De nombreuses agences de développement à l'échelle nationale ont eu recours à de telles méthodes empiriques pour tester l'efficacité des politiques, mais elles n'ont pas encore été appliquées au domaine de la grande corruption. Comment appliquer cette logique à l'évaluation des programmes de lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux ? Comme nous l'avons vu, la question centrale est de savoir quand et pourquoi des sociétés-écran anonymes et opaques sont créées, étant donné leur utilisation généralisée en Papouasie-Nouvelle-Guinée et dans bien d'autres pays pour blanchir les produits de la corruption. Les principaux acteurs de ce système sont les prestataires de services aux entreprises (PSE). S'ils négligent de collecter les informations nécessaires pour pouvoir retrouver les véritables propriétaires des entreprises créées, personne d'autre ne pourra le faire (Does de Willebois et al. 2011).

Les études d'audit commencent par tester dans quelle mesure ces prestataires de services mènent ou non les processus de vérification (due diligence). Pour cela, des requêtes suspectes sont soumises à un échantillon de prestataires, dont les réponses sont consignées. Ces études sont en général meilleures que les méthodes d'évaluation de l'efficacité des politiques utilisées par les organismes internationaux ou les gouvernements. Comme nous l'avons vu, malgré l'engagement des autorités à centrer leurs révisions sur l'efficacité réelle des politiques, ces révisions reposent souvent sur des évaluations

formelles de la législation et de la régulation. Or ces données ne permettent pas de discerner les résultats réels des politiques. En revanche, les études d'audit concernant les PSE offrent des données pertinentes sur l'application de contrôles préalables. Ces études sont toutefois plus restreintes que les expériences de terrain car elles n'utilisent qu'un groupe de traitement (les prestataires de service auxquels sont adressées les requêtes suspectes), sans contrôle, ce qui limite leur capacité à démêler les liens de causalité.

Les études d'audit sont très bon marché. L'auteur a lui-même mené une étude de ce type, en envoyant 54 requêtes à des PSE de 22 pays, puis en payant pour que soient créés trois sociétés-écran (en Angleterre, aux Seychelles et dans l'État du Nevada) et trois comptes en banque (au Nevada, à Chypre et en Somalie). Ces 54 prestataires ont tous reçus le même message, reproduit à l'annexe 1. Ces démarches de demande n'ont rien coûté, mis à part le temps que nous y avons consacré (quatre à cinq semaines). Le coût total de la création des sociétés et des comptes s'est élevé à environ 9000 dollars. Les résultats ont été résumés dans la revue *The Economist* (« *Haven Hypocrisy* », 2 avril 2009) et présentés dans leur intégralité dans un rapport de la Banque mondiale (Does de Willebois *et al.* 2011). De nombreuses agences nous ont demandé des copies de cette recherche, parmi lesquelles on peut citer : les services financiers britanniques (*UK Financial Services Authority*), le Sous-comité permanent du Sénat américain sur les enquêtes (*US Senate Permanent Subcommittee on Investigations*), l'Association suisse des banquiers (*SwissBanking*), HSBC, et PricewaterhouseCoopers.

Une telle étude d'audit donne une idée de l'ampleur et de la répartition du problème. Les résultats peuvent être approfondis en envoyant d'autres demandes à un plus grand échantillon de prestataires. Mais ces études ne fournissent aucune donnée comparative concernant les facteurs pouvant pousser les prestataires de services à garantir un tel anonymat à leurs clients. Il s'agit pourtant d'une question essentielle, étant donné que la régulation publique des sociétés financières privées consiste la plupart du temps à encourager une approche axée sur le risque. Selon ce principe, les intermédiaires, comme les banques et les PSE, devraient surveiller leurs clients actuels et potentiels à la recherche des signaux d'alerte, c'est-à-dire des éléments indiquant que les risques que ces clients commettent des délits financiers sont plus élevés. En envoyant des demandes avec et sans signaux d'alerte, on peut montrer que les prestataires de services adoptent une approche par le risque.

Afin de tester cette proposition, l'auteur a participé à une expérience de terrain menée en 2011. Comme l'étude d'audit décrite dans *Puppet Masters*, la démarche consistait à contacter par e-mails les PSE pour solliciter la création de sociétés-écran. Là encore, ces emails étaient soi-disant envoyés par des consultants. En effet, comme dans le cas précédent, les cabinets de conseil sont souvent utilisés pour couvrir le détournement et le blanchiment de fonds publics. La nature des réponses permettait de constater si les PSE demandaient des pièces d'identité pour constituer la société (autrement dit, si les normes internationales étaient respectées) ou s'ils étaient prêts à lancer l'opération sans mener le moindre contrôle (autrement dit, si les lois internationales étaient violées par la création de sociétés opaques).

Mais contrairement aux études d'audit, deux emails différents ont été envoyés. En effet, alors que l'étude d'audit applique le même traitement à un seul groupe, l'expérience de terrain n'applique le traitement qu'à un seul des deux groupes définis. Étant donné que ces groupes sont constitués de façon aléatoire, un lien de causalité peut alors être établi entre les différences observées. Dans le cas qui nous occupe, les PSE ont été divisés en deux groupes recevant des mails différents. Le mail envoyé au groupe de traitement contenait des signes de risque de corruption, ce qui n'était pas le cas du mail envoyé au groupe de contrôle.

Le message envoyé au groupe de contrôle était similaire à celui reproduit à l'annexe 1, à la différence que les consultants cherchant à constituer une société-écran étaient des personnes fictives issues de huit pays développés présentant un risque de corruption faible. Dans le message envoyé au groupe de

traitement (ou groupe corrompu), le profil du client montrait des signes évidents de risque de corruption élevé. Pour cela, les clients fictifs correspondaient à des pays situés dans le bas du classement de l'indice de perception de la corruption de Transparence International. En effet, malgré les doutes sur la validité de cet indice, on a considéré que c'était celui que les prestataires étaient le plus susceptibles de consulter pour évaluer le risque de corruption. En vertu de l'approche par le risque, le GAFI et d'autres organismes avertissent explicitement que les clients issus de pays à haut risque devraient être soumis à des contrôles renforcés. Si le risque de corruption était pris en compte dans la constitution des sociétés écran, on pourrait s'attendre à voir une différence notable dans la manière dont les PSE ont répondu à ces messages en fonction du degré de risque de corruption.

L'expérience de terrain a été menée sur deux échantillons de PSE : le premier regroupant des prestataires établis aux États-Unis, le second des prestataires établis dans d'autres pays. Dans l'échantillon international, 268 prestataires de services ont reçu le mail de « contrôle » et 276 le mail de « traitement » ; contre 270 et 271 respectivement dans l'échantillon américain. Il n'existe pas de liste officielle répertoriant l'ensemble des prestataires de services aux entreprises dans le monde, sachant que dans de nombreux pays, ces activités ne sont pas régulées. C'est pourquoi ils ont été choisis de façon aléatoire dans une longue liste établie par des recherches approfondies sur Internet.

Le schéma de codage était simple. Les réponses des PSE étaient catégorisées de la façon suivante : pas de réponse, non conforme, partiellement conforme, conforme ou refus. De nombreux prestataires n'ont pas répondu au message, alors que d'autres ont répondu par un refus. Dans une certaine mesure, l'absence de réponse pourrait être une forme de refus. En effet, face à un client risqué, les prestataires peuvent choisir d'éviter le risque en renonçant à établir la moindre correspondance. Les messages de refus invoquaient l'incapacité ou la réticence à traiter la requête. Les réponses non conformes étaient celles qui affirmaient qu'aucune pièce d'identité n'était nécessaire pour constituer la société. Cette pratique empêcherait de remonter la filière et d'obtenir des informations sur l'identité du véritable propriétaire de la société. Ce genre de pratique constitue une infraction directe aux normes internationales et correspond précisément au type de sociétés le plus souvent utilisé pour blanchir les produits de la kleptocratie. Les réponses conformes, en revanche, exigeaient de recevoir la copie certifiée conforme de pièces d'identité et de justificatifs de domicile, indiquant ainsi la possibilité d'identifier le titulaire bénéficiaire à partir du prestataire de service. Les réponses partiellement conformes demandaient quelques pièces d'identité mais sans respecter toutes les normes prescrites.

Contrairement aux attentes, les résultats de l'expérience ont montré que les signes évidents de risque de corruption n'ont que très peu d'incidences sur la disposition des PSE à constituer des sociétés-écran opaques. Cela prouve que le système ne fonctionne pas. Avant de revenir sur les résultats quantitatifs, il est utile de donner un aperçu du type de réponses reçues :

Exemple 1 : Il ne nous faut pas beaucoup d'informations à votre sujet. Vous pouvez faire une demande sur notre site Internet pour entamer les démarches. Cela vous prendra à peine 10 minutes. C'est tout ce dont nous avons besoin. (États-Unis)

Exemple 2 : Il vous suffit de nous indiquer le nom que vous souhaitez donner à la société, c'est tout. (États-Unis)

Exemple 3 : Nous avons de nombreux clients internationaux qui sont, comme vous, en quête de confidentialité. Vous avez donc frappé à la bonne porte ! (États-Unis)

Comparez ces exemples avec des réponses conformes :

Exemple 4 : Veuillez trouver ci-joint le formulaire de requête à compléter par vos soins. Les pièces d'identité à fournir sont les suivantes : 1) Copie certifiée conforme de votre passeport ou de votre permis de conduire ; 2) Copie certifiée conforme de

deux factures justifiant ou tout autre justificatif de votre domicile habituel, 3) Deux lettres de référence, l'une adressée par une banque, l'autre par une entreprise ou une autre structure. Ces lettres de référence devront nous être adressées directement par les personnes les signant. Veuillez dès à présent vous acquitter de la moitié des frais (voir instructions pour le transfert ci-dessous) (Saint-Christophe-et-Niévès)

Exemple 5 : La loi nous oblige à conserver dans notre base de données confidentielle les documents suivants : une copie de la page de passeport où figurent la photo et les données biographiques de chaque directeur ou actionnaire de l'entreprise internationale ; une facture récente justifiant votre domicile actuel ; et une lettre de référence de la part d'une banque ou d'un mandataire. Veuillez noter que l'ensemble de ces pièces doivent être dûment authentifiées par-devant notaire. Nous conserverons toutes ces informations. (Belize)

Partant de ces cas particuliers pour dresser un portrait général, les tableaux ci-dessous résument les résultats de l'échantillon international (soit hors États-Unis) de prestataires de services. On voit que la prise en compte du risque, préconisée officiellement, est largement inefficace, même dans les cas où le risque de corruption saute aux yeux. La bonne nouvelle est que les prestataires se sont montrés plus réticents à répondre à la demande suspecte qu'à la demande à bas risque (du groupe de « contrôle »). Mais en général, le tableau est plutôt sombre. Les prestataires qui ont répondu au message suspect se sont montrés plus enclins à accepter le service, à dédaigner les pièces d'identité et à assurer l'opacité des sociétés-écran que ceux qui ont répondu au message de contrôle.

Tableau 1 : Échantillon international

Groupe		Total	Pas de réponse	Non conforme	Partiellement conforme	Conforme	Refus
Contrôle	Nombre	268	115	20	51	51	31
	Taux	100 %	42,9 %	7,5 %	19,0 %	19,0 %	11,6 %
Traitement (Suspect)	Nombre	276	152	31	35	42	16
	Taux	100 %	55,1 %	11,2 %	12,7 %	15,2 %	5,8 %

Les résultats de l'échantillon des États-Unis présentent des contrastes intéressants. Le taux de réponse des prestataires américains est plus bas, tant pour le groupe de contrôle (message non suspect) que pour le groupe de traitement (message suspect). Il n'est pas facile d'en éclaircir les raisons. En effet, on ignore si le manque de réponse constitue, *de facto*, une technique de gestion du risque ou si les sociétés américaines sont simplement moins intéressées par des clients étrangers. Cependant il est frappant de voir que sur les 140 prestataires ayant répondu, un seul a sollicité une pièce d'identité authentifiée, conformément aux normes internationales, et très rares sont ceux qui ont demandé une quelconque pièce d'identité.

Là encore, la présence d'un risque évident de corruption n'a pas suffi à renforcer les contrôles, comme le préconise l'approche axée sur le risque. Il n'y a pas de différence significative entre les groupes de contrôle et de traitement dans les taux de conformité, conformité partielle et non-conformité. Les taux de refus sont légèrement inférieurs dans le groupe à risque.

Tableau 2 : Échantillon États-Unis

Groupe		Total	Pas de réponse	Non conforme	Partiellement conforme	Conforme	Refus
Contrôle	Nombre	270	197	29	7	0	37
	Taux	100 %	73,0 %	10,7 %	2,6 %	0 %	13,7 %
Traitement (Suspect)	Nombre	271	204	35	6	1	27
	Taux	100 %	75,3 %	12,9 %	2,2 %	0,4 %	9,5 %

Ce type d'informations illustre mieux l'impact et l'efficacité des politiques que les méthodes d'évaluation habituellement utilisées par les agences publiques et les organisations internationales. Par ailleurs, ces données montrent le comportement des prestataires de services aux entreprises par rapport à leurs clients potentiels. Cette approche est à comparer avec les données issues des rapports sollicités par les organes locaux de régulation et les évaluateurs étrangers, qui incitent les prestataires interrogés à dire ce que les évaluateurs veulent entendre. L'expérience sur le terrain apporte également une réponse crédible et bien plus claire à une question essentielle : est-il possible de constituer une société-écran opaque ? Si oui, quel est le degré de difficulté et le prix à payer ? Quelles que soient les études menées sur les lois en vigueur, le montant des investissements dans des logiciels de gestion du risque ou les heures consacrées aux séminaires de formation sur la LBC, rien ne vaut l'expérience sur le terrain pour tirer des leçons en matière d'efficacité des stratégies.

L'expérience de terrain fournit des résultats systématiques et solides plutôt que des données empiriques. Les données expérimentales ne se limitent pas aux affaires rendues publiques, qui sont, par définition, atypiques et non représentatives et par conséquent ne conviennent pas à une évaluation d'impact. Les expériences de terrain permettent de tester des propositions singulières ; dans le cas qui nous occupe, déterminer si les PSE filtrent leurs clients selon le risque de corruption qu'ils représentent. De telles expériences fournissent des données comparatives sur la performance respective de différents pays et de différentes catégories de pays. Finalement, les données expérimentales sont plus propres à établir un lien de causalité que les données issues des statistiques et de l'observation. En effet, l'assignation aléatoire des échantillons permet d'écarter tous les facteurs prêtant à confusion.⁴ Alors que les analyses statistiques reposent souvent sur des hypothèses très irréalistes et simplificatrices, les expériences de terrain sont bien plus fidèles à la réalité et donc plus riches en enseignements. Les différents avantages de l'expérience de terrain dans le cadre de l'analyse des politiques de développement ont été débattus par de nombreux experts (voir Harrison et List, 2004 ; Humphreys et Weinstein, 2009).

Quelle est l'utilité pratique des expériences de terrain pour les agences de développement ou les organisations comme les ONG qui coopèrent souvent avec elles ? L'expérience décrite ci-dessus s'inscrit dans un projet plus vaste, dont la poursuite supposerait qu'une personne s'y consacre à plein temps pendant peut-être quatre mois. Le coût financier se résume à une bonne connexion Internet et

⁴ Nous n'entrerons pas ici dans le débat méthodologique sur les données issues de l'observation et celles issues de l'expérience. Les études qui reposent sur un modèle expérimental (quand c'est possible) sont souvent considérées comme meilleures. Ainsi, l'approbation de nouveaux médicaments est-elle soumise à des essais cliniques aléatoires. Les études reposant sur des données d'observation doivent répertorier toutes les causes susceptibles de nuire aux résultats en question, puis tenter d'en isoler les plus pertinentes. Si les chercheurs négligent ne serait-ce qu'une cause potentielle, l'inférence causale risque de manquer de précision. Par ailleurs, l'assignation aléatoire des groupes de contrôle et de traitement permet de contrôler tous les autres causes potentielles sans avoir à les spécifier complètement (Sherman, 2003).

deux ordinateurs pour répertorier les prestataires de service puis leur envoyer les emails et recevoir leur réponse. Quelques compétences sont requises pour rédiger les messages, le manuel de réponses et toutes les analyses statistiques souhaitées des résultats. Mais la plupart du travail revient à envoyer des emails pré-assignés et à enregistrer les réponses, des tâches qui ne supposent aucun savoir-faire particulier ou peuvent s'apprendre en une seule journée de formation. Par ailleurs, il convient de remarquer qu'une simple adaptation de ces études d'audit et expériences de terrain permettrait d'étudier de façon similaire la conformité avec la LBC d'un grand éventail d'opérations, dans le domaine de la finance et ailleurs : banques, cabinets d'avocats, casinos, agences de transfert de fonds, agences immobilières, etc.

En somme, bien qu'elles soient plus contraignantes que les études d'audit en termes de temps et d'argent, les expériences de terrain restent accessibles, notamment si l'on considère la qualité des informations qu'elles fournissent. Étant donné que leur principal coût est celui du travail mobilisé, ces méthodes sont à la portée des agences de développements occidentales impliquées dans la lutte contre la corruption et contre le blanchiment d'argent, mais également des ONG plus modestes qui coopèrent avec ces agences dans les pays en développement.

5. Conclusion

Il est désormais communément admis que la kleptocratie constitue l'un des principaux obstacles aux objectifs de développement. Ces dix dernières années, on a donc assisté à une flopée de lois internationales pour tenter de combattre ce problème. Mais les dysfonctionnements demeurent. La corruption des hauts fonctionnaires reste monnaie courante, tout comme l'impunité de ceux qui versent dans de tels délits. Les estimations quantitatives et les études de cas, comme celle menée en Papouasie-Nouvelle-Guinée, révèlent un écart énorme entre les règles officielles et les résultats. Sous leurs apparences strictes et exhaustives, les lois et les réglementations en vigueur sont en réalité incapables de réduire la corruption dans les hautes sphères politiques.

Comme nous l'avons vu, les lois existantes ne pèchent pas par la qualité ou la quantité, mais par une exécution souvent médiocre. En particulier, les banques traitant avec des prestataires de services aux entreprises prennent rarement la peine d'établir le bien-fondé de leurs avoirs avant d'ouvrir un compte ou de réaliser un virement électronique. Renonçant purement et simplement à mettre à exécution les règles internationales, la plupart des pays de l'OCDE demandent aux prestataires de services de collecter des pièces d'identité certifiées conformes pour les clients souhaitant constituer des sociétés-écran. Les exemples décrits dans cet article ont montré que, malgré les recommandations internationales, la création de sociétés-écran opaques est parfaitement envisageable dans la pratique. L'approche axée sur le risque, qui exige des prestataires de services qu'ils mènent une surveillance accrue des clients présentant un risque de corruption élevé, n'est pas mise en œuvre.

Ces carences persistent, faute d'une évaluation efficace des politiques de lutte contre le blanchiment d'argent et la corruption. Les évaluations se focalisent encore sur les règles en vigueur et les entrants disponibles, comme le nombre de poursuites pénales, plutôt que de mesurer l'impact de ces règles dans la pratique. Évaluer l'effet des mesures de lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent n'est bien sûr qu'une étape pour pallier les dysfonctionnements. Une telle évaluation requiert toute une série d'études continues, couvrant différentes zones géographiques et institutions. Il est clair que les études d'audit peuvent améliorer l'évaluation des politiques et leur efficacité. Les expériences de terrain vont encore plus loin en déterminant les liens de causalité.

Quels effets une utilisation systématique de ces méthodes par les agences de développement et leurs partenaires aurait-elle sur la politique anti-corruption et sur le développement ? À l'heure actuelle, les institutions, nationales ou internationales, n'ont pas une idée précise des politiques efficaces en matière de LBC et de transparence des entreprises. Les budgets sont donc alloués à des programmes inefficaces et souvent onéreux. Trouver des stratégies efficaces permettrait de mettre un terme aux politiques stériles et ruineuses, pour libérer les rares ressources disponibles dans les pays donateurs et bénéficiaires et s'attaquer à d'autres priorités de développement. Il convient d'identifier les domaines les plus exposés à la kleptocratie (comme le respect des exigences d'identification des clients de la part des banques et des prestataires de services) pour y concentrer les efforts stratégiques. Une telle hiérarchisation des priorités est particulièrement importante dans les pays en développement, où la gouvernance fait défaut et où les dirigeants sont souvent tenus de répondre à un foisonnement de normes internationales, souvent non pertinentes.

Les études comparatives peuvent révéler les politiques efficaces, en cherchant par exemple à identifier les pays où les exigences d'identification des clients sont appliquées dans la pratique. On peut ensuite en tirer des enseignements et des modèles à appliquer dans d'autres pays. En matière de transparence des entreprises, les études décrites dans cet article montrent que la mise en œuvre efficace des mesures est au moins égale dans les pays en développement, même ceux qui sont tenus pour des juridictions opaques ou des paradis fiscaux, que dans les riches États de l'OCDE. Si les pays en développement appliquent de telles mesures, c'est qu'elles sont comparativement moins chères. De la même façon, si

elles sont appliquées dans les paradis fiscaux, cela signifie que ces mesures ne vont pas à l'encontre des intérêts des investisseurs.

Par exemple, une mesure efficace consiste à enregistrer les prestataires de services aux entreprises, de les contrôler régulièrement pour assurer qu'ils identifient leurs clients et de les inclure officiellement au régime de LBC. L'application de telles mesures dans les pays riches qui accueillent une grande part des produits de la corruption aurait un impact significatif. Cela pourrait également favoriser une utilisation plus rationnelle des ressources que les stratégies actuelles consistant par exemple à augmenter le corpus législatif anti-corruption dans les pays en développement. On estime en général qu'il est plus important d'intervenir en priorité dans les pays en développement, tout en dédaignant les effets potentiels d'une régulation plus sérieuse des institutions bancaires et des prestataires de services dans les pays de l'OCDE. Les preuves empiriques issues des études d'audit et des expériences sur le terrain montrent clairement que cette approche est erronée.

Entretiens réalisés par l'auteur

Police fédérale australienne, Brisbane, Australie, 20 avril 2011

Asia-Pacific Group on Money Laundering, Sydney, Australie, 26 mai 2011

Bureau du procureur général australien, Canberra, Australie, 27 mai 2011

Transparence International, Berlin, Allemagne, 5 septembre 2011

Global Witness, Londres, RU, 7 septembre 2011

Serious Organised Crime Agency, Londres, RU, 8 septembre 2011

Références

- Andreas, Peter, and Kelly M. Greenhill, eds. 2010. *Sex, Drugs, and Body Counts: The Politics of Numbers in Global Crime and Conflict*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- AUSTRAC 2008. *Inquiry into the Economic and Security Challenges Facing Papua New Guinea and the Island States of the Southwest Pacific*. Submission to the Senate Committee on Foreign Affairs, Defence and Trade. Canberra : Parlement d'Australie
- Baker, Raymond W. 2005. *Capitalism's Achilles Heel: Dirty Money and How to Renew the Free-Market System*. Hoboken, NJ: Wiley.
- Busan Partnership. 2011. "Busan Partnership for Effective Development Cooperation." Outcome document of the Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan, Republic of Korea, 29 November – 1 December.
- Carr, Kelly, and Brian Grow. 2011. "A Little House of Secrets on the Great Plains." Article 1 in series "Shell Games: A Reuters Investigation." Reuters, 28 juin. <http://www.reuters.com/article/2011/06/28/us-usa-shell-companies-idUSTRE75R20Z20110628>.
- Chaikin, David A. 2010. *Législation internationale en matière de lutte contre le blanchiment d'argent : comment engager la responsabilité des dirigeants politiques vis-à-vis de l'étranger* U4 Brief 4. Bergen, Norvège : U4 Anti-Corruption Resource Centre.
- Chaikin, David A., and Jason Sharman. 2007. "APG/FATF Anti-Corruption/AML/CFT Research Paper." Présenté lors de la séance plénière du Groupe d'action financier, Paris, 12 octobre
- Jessica Cohen et Pascaline Dupas. 2010. "Free Distribution or Cost-Sharing? Evidence from a Randomized Malaria Prevention Experiment." *Quarterly Journal of Economics* 125, no. 1: 1, - 45).
- Does de Willebois, Emile van der, Emily M. Halter, Robert A. Harrison, Ji Won Park, and J. C. Sharman. 2011. *The Puppet Masters: How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About it* (Does de Willebois et al. Washington, DC: World Bank.
- Duflo, Esther, Rachel Glennerster, and Michael Kremer. 2007. *Using Randomization in Development Economics: A Toolkit*. London: Centre for Economic Policy Research.
- Elapa, Jeffrey. 2011. "Sweep 'Uncovers Syndicates.'" *Malum Nalu* (blog), 11 December. <http://malumnalu.blogspot.ca/2011/12/sweep-uncovers-syndicates.html>.
- FATF (Financial Action Task Force). 2012. *The FATF Recommendations: International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism and Proliferation*. Paris: FATF.
- Financial Services Authority. 2011. *Banks' Management of High Money-Laundering Risk Situations*. London: Financial Services Authority.
- Fontana, Alessandra. 2011. *Making Development Assistance Work at Home: DfID's Approach to Clamping Down on International Bribery and Money Laundering in the UK*. U4 Practice Insight 5. Bergen, Norvège : U4 Anti-Corruption Resource Centre.
- Global Witness. 2009. *Undue Diligence: How Banks Do Business with Corrupt Regimes*. London: Global Witness.
- Gordon, Richard. 2009. *Public Corruption and Money Laundering*. Washington, DC: World Bank.

- Goredema, Charles. 2011. *Combating Illicit Financial Flows and Related Corruption in Africa: Towards a More Integrated and Effective Approach*. U4 Issue Paper 12. Bergen, Norvège : U4 Anti-Corruption Resource Centre.
- Greenberg, Theodore S., Larissa Gray, Delphine Schantz, Carolin Gardner, and Michael Latham. 2009. *Politically Exposed Persons: Preventive Measures for the Banking Sector*. Washington, DC: World Bank.
- G20. 2010. "G20 Anti-Corruption Action Plan: G20 Agenda for Action on Combating Corruption, Promoting Market Integrity, and Supporting a Clean Business Environment." Annex III of the G20 Seoul Summit Document, 12 November 2010. <http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul-anticorruption.html>.
- Harrison, Glenn W., and John A. List. 2004. "Field Experiments." *Journal of Economic Literature* 42, no. 4: 1013, -59).
- Humphreys, Macartan, and Jeremy Weinstein. 2009. "Field Experiments and the Political Economy of Development." *Annual Review of Political Science* 12, no. 1: 367, -78).
- Kennedy, Anthony. 2006. "Putting Robin Hood Out of Business: A Proceeds of Crime Case Study." *Journal of Money Laundering Control* 9, no. 1: 19–26.
- Levi, Michael, and Peter Reuter. 2006. "Money Laundering." In *Crime and Justice: A Review of Research*, edited by Michael H. Tonry, vol. 34, 289–375. Chicago: University of Chicago Press.
- Ndikumana, Leonce, and James Boyce. 2008. *New Estimates of Capital Flight from Sub-Saharan African Countries: Linkages with External Borrowing and Policy Options*. Political Economy Research Institute Working Paper 166. Amherst: University of Massachusetts.
- PNG FIU (Papua New Guinea Financial Intelligence Unit). 2010. *Fraud Methodology Report*. Port Moresby: Financial Intelligence Unit.
- PNG PPAC (Papua New Guinea Parliamentary Public Accounts Committee). 2009. "Inquiry into the Public Accounts of the Government of Papua New Guinea for the Financial Year 2006: Report to the National Parliament." Port Moresby: Parliamentary Public Accounts Committee.
- Reed, Quentin, and Alessandra Fontana. 2011. *Corruption and Illicit Financial Flows: The Limits and Possibilities of Current Approaches*. U4 Issue Paper 2. Bergen, Norvège : U4 Anti-Corruption Resource Centre.
- Reuter, Peter H. 2007. "Are Estimates on the Volume of Money Laundering Either Feasible or Useful? Comments on the Presentation by John Walker." Paper presented at the Tackling Money Laundering Conference, Utrecht University, Utrecht, Netherlands, 2 November.
- , ed. 2012. *Draining Development? Controlling Flows of Illicit Funds from Developing Countries*. Washington, DC: World Bank.
- Reuter, Peter, and Edwin M. Truman. 2004. *Chasing Dirty Money: The Fight Against Money Laundering*. Washington, DC: International Institute of Economics.
- Sharman, J. C. 2011. *The Money Laundry: Regulating Criminal Finance in the Global Economy*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Sherman, Lawrence W. 2003. "Misleading Evidence and Evidence-Led Policy: Making Social Science More Experimental." *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 589: 6, -19).
- Transparency International. 2004. *Global Corruption Report: Political Corruption*. Berlin: Transparency International.

- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). 2011. *Estimating Illicit Financial Flows from Drug Trafficking and Other Transnational Organized Crimes*. Vienna: UNODC.
- UNODC and World Bank. 2007. *Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan*. Washington, DC: World Bank.
- US Senate. 2004. *Money Laundering and Foreign Corruption: Enforcement and Effectiveness of the Patriot Act: Case Study Involving Riggs Bank*. Permanent Subcommittee on Investigations of the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs. Washington, DC: US Government Printing Office.
- . 2005. *Money Laundering and Foreign Corruption: Enforcement and Effectiveness of the Patriot Act: Supplemental Staff Report on US Accounts used by Augusto Pinochet*. Permanent Subcommittee on Investigations of the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs. Washington, DC: US Government Printing Office.
- . 2010. *Keeping Foreign Corruption Out of the United States: Four Case Histories*. Permanent Subcommittee on Investigations of the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs. Washington, DC: US Government Printing Office.
- Walker, John, and Brigitte Unger. 2009. "Measuring Global Money Laundering: The 'Walker Gravity Model.'" *Review of Law and Economics* 5: 821, -53).
- Yikona, Stuart, Brigitte Slot, Michael Geller, Bjarne Hansen, and Fatima el Kadiri. 2011. *Ill-gotten Money and the Economy: Experiences from Malawi and Namibia*. Washington, DC: World Bank.

Annexe I

Cher monsieur,

Je vous écris pour évaluer la possibilité d'établir une entreprise internationale ou une autre forme de société pour accompagner mes activités de consultant indépendant.

Installé en Australie, je propose mes services aux gouvernements étrangers et aux organisations internationales. Jusqu'à présent, j'exerce mes activités en tant qu'indépendant. J'envisage toutefois de me constituer en société pour les raisons que j'expose ci-dessous. Je vous saurai donc gré de me conseiller sur vos produits.

1. Quand j'ai démarré mes activités, les sommes en jeu étaient relativement faibles. Il était donc plus facile pour moi d'assumer le niveau très élevé d'impôts sur le revenu des personnes physiques en Australie, plutôt que de faire face aux coûts et aux inconvénients liés à la constitution d'une entreprise internationale. Mais la croissance de mes activités me pousse à repenser les choses, notamment dans l'optique de prendre les mesures nécessaires avant le démarrage de certaines affaires.

2. Bien que je n'exerce que depuis cinq ans, les contrats que je signe sont de plus en plus vastes et complexes. Avec de telles sommes et mon besoin de sous-traiter, je souhaite limiter ma part de responsabilité si les choses tournent mal.

3. La confidentialité est essentielle pour moi et j'estime qu'elle est plus facile à respecter à travers la constitution d'une entreprise plutôt qu'en tant que personne physique.

Étant donné mon manque d'expérience sur ces questions, j'espère que vous saurez me suggérer les solutions les plus appropriées à mon cas. Je vous remercie par avance des conseils que vous pourrez me donner.

Cordialement

J. Campbell Sharman

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

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

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

MOTS CLES:

Australie
Papouasie-Nouvelle-Guinée
Kleptocratie
Paradis fiscaux
Blanchiment d'argent
Paradis fiscaux, bancaires et judiciaires
Evaluation GAFI
Grande corruption

Photo de couverture:
Tom Wolf | Photography on flickr.com

Malgré leur force apparente, les mesures internationales pour contrer le blanchiment de capitaux s'avèrent peu efficaces. Seule une infime part des fonds détournés serait interceptée comme l'indique le résultat d'enquêtes, comme l'étude originale menée en Papouasie-Nouvelle-Guinée. Ces écarts d'efficacité reposent en grande partie sur le manque de rigueur des banques dans le contrôle des virements et la propension des prestataires de services aux entreprises à créer des sociétés-écran non traçables. Les méthodes d'évaluation actuelles confondent entrants et impacts et ne prévoient pas d'outils pour mesurer clairement les résultats. On peut pallier ces faiblesses en étudiant la facilité à réaliser des transactions suspectes ou à constituer des sociétés-écran, à l'aide d'études d'audit et d'expériences menées sur le terrain. Ces deux méthodes révèlent l'inefficacité des règles prescrivant la prise en compte du risque de corruption des clients. Peu onéreuses et pratiques, elles peuvent facilement être adoptées par les agences de développement et leurs partenaires dans les pays développés.