

Qui fixe les règles en matière de flux financiers illicites?

6 Institutions financières dont vous n'avez jamais entendu parler ...

NOTE DE SYNTHÈSE

La sagesse veut que ce soit le chef de l'État, le ministre des Finances ou d'autres élus d'un pays qui fixent les règles de son système financier. Les systèmes fiscal, financier et monétaire sont considérés comme des questions éminemment "souveraines", sur lesquelles un État exerce un contrôle total. Mais ce n'est pas toujours le cas. Alors que les dirigeants nationaux jouent certainement un rôle, il existe des dizaines d'institutions mondiales qui établissent des normes et écrivent des règles. Les fonctionnaires élus n'ont peut-être pas grand-chose à dire dans ces normes, mais ils sont souvent obligés de les suivre. Ces organes de décision exercent une influence notable sur le système financier international, mais la plupart des gens n'en ont pourtant jamais entendu parler.

Au-delà de quelques noms connus—l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), le Groupe des 20 (G20) et le Fonds monétaire international—il existe un réseau étendu d'organisations qui déterminent le fonctionnement du système financier. La plupart de ces institutions ne sont connues que d'un petit groupe d'experts techniques. Au lieu d'être vraiment mondiale, l'adhésion à ces organismes est souvent sélective et laisse une grande partie du monde à l'extérieur dans une position d'observateur.

Bien que ces groupes se rencontrent souvent en Europe et en Amérique du Nord, les

Header Image: United Nations General Assembly Hall, New York, NY, Basil D Soufi (2011), Used under Creative Commons license 3.0

décisions qu'ils prennent peuvent avoir un impact bien au-delà de ces frontières. Et ce, parce que les normes mondiales convenues sont souvent codifiées dans la législation nationale dans de nombreux pays qui n'ont pas eu voix au chapitre dans le processus d'établissement de ces normes. Ces normes

“ Lors d'un sommet financier international en septembre 2006, le ministre de l'Économie et de la Planification a raconté comment son pays était venu à adopter le paquet standard de règlements en matière de LBC. Le Ministre a été informé que le Malawi avait besoin d'une politique de lutte contre le blanchiment d'argent. Lorsque le Ministre a demandé si le paquet pourrait être adapté aux conditions locales, on lui a dit non, parce que le Malawi ne respecterait pas les normes internationales dans ce domaine. Le Ministre a en outre été informé que le fait de ne pas respecter les normes internationales en matière de lutte contre le blanchiment d'argent rendrait plus difficiles les transactions avec le monde extérieur pour les individus et les entreprises du Malawi par rapport à ses voisins et que le pays serait donc moins susceptible d'attirer des investissements étrangers. Le ministre a conclu : "Nous avons fait ce qu'on nous a dit de faire." ”

Source: Sharman, J. C. 2008. "Power and Discourse in Policy Diffusion: Anti-money Laundering in Developing States." (Pouvoir et discours dans la diffusion des politiques: lutte contre le blanchiment d'argent dans les pays en développement). International Studies Quarterly 52 (3) : 635-56

et ces règles ont une influence considérable sur la manière dont le secteur financier fonctionne, et sur le soutien ou le blocage par les professionnels du secteur financier des efforts en vue d'une plus grande transparence financière.

Le secret est essentiel pour cacher les activités financières suspectes au public. Des mesures de transparence financière de simple bon sens pourraient aider à supprimer des outils qui permettent à des milliards de dollars illicites de sortir des pays en développement chaque année. Il est fondamental de savoir qui sont ces institutions financières, et ce qu'elles font, pour s'assurer que les règles de la finance profitent à tous, et pas seulement à ceux qui participent actuellement à la prise de décisions.

Dans cette note de synthèse, nous décrivons six des institutions financières les plus importantes, mais qui sont pourtant souvent négligées. Nous soulignons ce qu'elles font, qui elles sont, et qui est laissé pour compte dans ce processus.

Groupe d'action financière (GAFI)

Le Groupe d'action financière a été créé en 1987 par le groupe des pays du G7, dans le but de réduire l'utilisation du système financier international pour le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Le groupe a produit un ensemble de 40 recommandations¹, qui incluent les questions de transparence, comme l'appel à la transparence limitée des informations sur les bénéficiaires effectifs². Alors même que le GAFI ne définit pas la législation au niveau national, sa capacité à placer les

1 GAFI (2012), *Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération*, mise à jour octobre 2016, GAFI, Paris, France, [http://www.fatf-gafi.org/fr/publications/recommandationsgafi/documents/recommandations-gafi.html?hf=10&b=0&s=desc\(-fatf_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/fr/publications/recommandationsgafi/documents/recommandations-gafi.html?hf=10&b=0&s=desc(-fatf_releasedate))

2 Le GAFI recommande que les pays mettent les informations relatives aux bénéficiaires effectifs à la disposition des autorités en temps opportun. Toutefois, il ne recommande pas la divulgation publique de ces informations sur les bénéficiaires effectifs, pas plus qu'il ne préconise la conservation de toutes les informations dans un registre central.

juridictions sur sa liste des pays et territoires non coopératifs³ donne le dernier mot à cet organe dans le secteur financier et dans l'arène politique et financière mondiale, dans la mesure où l'inscription sur la liste noire du GAFI peut rendre presque impossible pour un pays d'accéder aux marchés internationaux, de recevoir des prêts ou d'attirer de nouveaux investissements.

Bien que le GAFI traite de certaines initiatives fiscales, la majorité de ses travaux portent sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme par le biais de la sécurité. Cependant, en 2012, le GAFI a revu ses normes pour inclure les infractions fiscales comme "infractions préalables" au blanchiment de capitaux, ce qui indique une volonté de faire le lien entre l'évasion fiscale et le blanchiment d'argent⁴. Malgré la portée mondiale du GAFI, la grande majorité des membres permanents de l'organisation sont les économies avancées: seuls 8 des 36 membres permanents du GAFI sont issus du Sud.

Banque des Règlements Internationaux (BRI)

Fondée en 1930, avec un siège à Bâle, en Suisse, la Banque des règlements internationaux a été créée par un mélange de banques centrales et d'institutions financières privées américaines⁵ avec pour mandat initial de faciliter le paiement des réparations dues par l'Allemagne après la Première Guerre mondiale. La BRI a désormais évolué en un acteur multifonctionnel du monde financier, et elle est également active sur le marché privé en tant que gestionnaire d'actifs et prêteur. Grâce à sa liberté d'agir sur le marché privé,

3 "Plus d'information sur l'initiative concernant les pays et territoires non coopératifs (PTNC)." Groupe d'Action Financière (GAFI). S.n, s.d. Web. 10 sept. 2016.

4 *Improving Co-operation Between Tax and Anti-Money Laundering Authorities*. (Améliorer la coopération entre les autorités fiscales et les autorités de lutte contre le blanchiment d'argent) OCDE, 2015. Web.

5 Banques centrales de Belgique, de France, d'Allemagne, d'Italie, du Japon, du Royaume-Uni, et J.P. Morgan & Company, First National Bank of New York et First National Bank of Chicago.

la BRI génère des bénéfices pour financer ses autres activités et dispose d'un budget annuel d'environ 270 millions d'euros.

financier mondial, et des informations pour savoir où et comment l'argent se déplace à travers le monde.

Considérée comme la "banque des banques centrales"⁶, la BRI recueille d'énormes quantités de données sur les sommes détenues à l'étranger. Si elles étaient rendues publiques⁷, ces données apporteraient un éclairage critique⁸ sur la stabilité du système

La BRI est composée de cinq comités distincts, dont le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, dont il sera question dans la section suivante. En 2015, la BRI comptait 60 membres, mais 21 seulement provenaient du Sud⁹. Le continent africain, ainsi que l'Amérique latine et les Caraïbes étaient particulièrement sous-représentés, avec seulement deux et six membres, respectivement¹⁰.

6 "About the BIS - overview." À propos de la BRI - Aperçu. S.n., 01 janv. 2005. Web. 24 oct. 2016.

7 McNair, By: David. "HSBC Scandal: why tax havens are fuelling global poverty and how you can help stop it." (Le scandale HSBC : pourquoi les paradis fiscaux alimentent la pauvreté dans le monde et comment vous pouvez contribuer à y mettre un terme) ONE. 05 oct. 2016. Web. 21 fév. 2017.

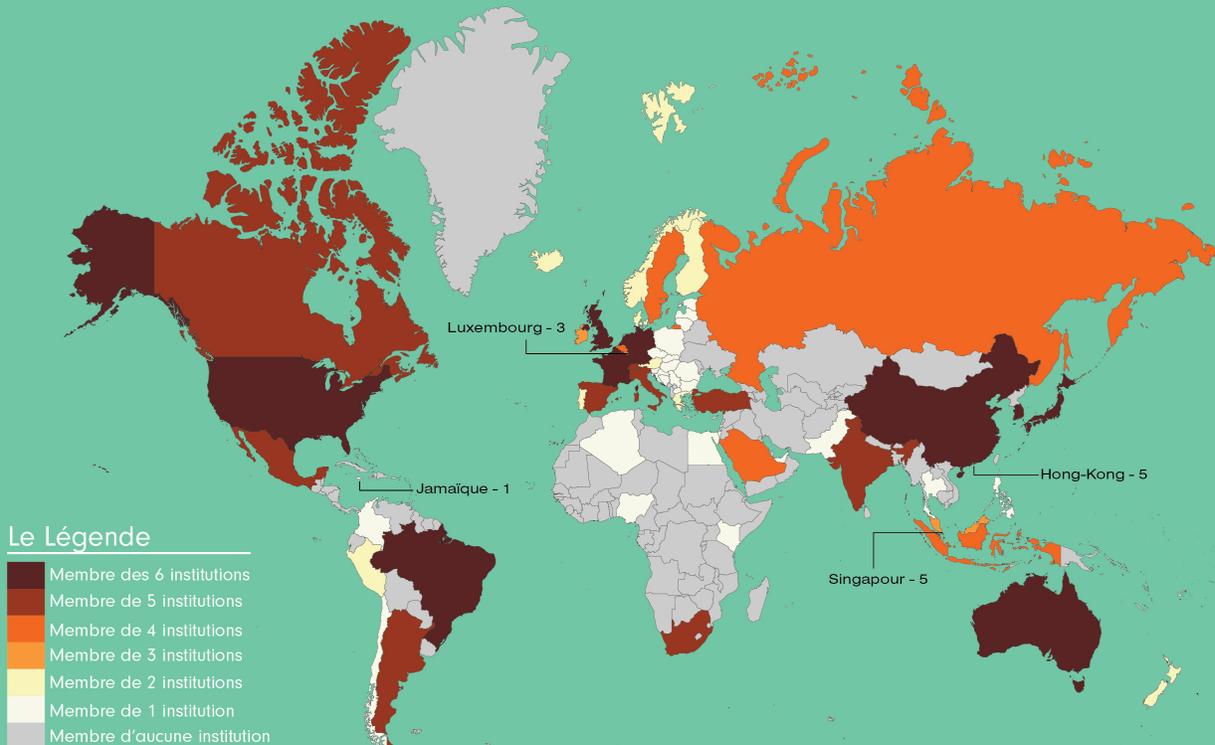
8 Zucman, Gabriel. "The Missing Wealth of Nations: Are Europe and the U.S. Net Debtors or Net Creditors?" (La richesse manquante des Nations : l'Europe et les États-Unis sont-ils débiteurs nets ou créditeurs nets ?) *The Quarterly Journal of Economics* (2013): 1321-364. Web.

9 Afrique, Asie, Amérique latine et Caraïbes

10 Les membres de la BRI pour l'Afrique sont l'Algérie et l'Afrique du Sud ; la Colombie, le Chili, le Brésil, le Pérou, l'Argentine et le Mexique sont membres pour l'Amérique latine. Voir http://www.bis.org/about/member_cb.htm

Qui fixe les règles?

Ou comment six institutions internationales définissent la politique en matière de flux financiers illicites



La carte rassemble le nombre d'adhésions de différents pays aux six institutions financières décrites dans cette note de synthèse. Plus la couleur est sombre, plus grand est le nombre d'affiliations d'un pays. Ne tient pas compte des institutions multilatérales qui ont des membres, comme le FMI et l'OCDE.

* Banque des Règlements Internationaux, Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, Groupe d'action financière, Conseil de stabilité financière, Conseil des normes comptables internationales (pays d'origine des représentants au Conseil, dans la mesure où les sièges sont alloués sur une base régionale), Organisation internationale des commissions de valeurs (incluant uniquement les membres du conseil de l'OICV)



Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB)

La plupart des directives réglementaires du Comité de Bâle évaluent les risques bancaires et les exigences de fonds propres des banques. Le CBCB est très actif, organise des réunions de membres quatre fois par an et présente des principes de supervision bancaire destinés à améliorer la stabilité financière.

Comme beaucoup d'autres institutions décrites ici, ces principes n'ont pas force de loi, et sont considérés comme *soft law* (non contraignants). Mais la *soft law* est souvent inscrite dans la législation au niveau national, car les normes du CBCB y sont rarement soumises à un examen législatif. Le CBCB a publié trois ensembles de principes et de règlements: Bâle I en 1988, Bâle II en 2004 et le récent Bâle III, qui entrera en vigueur en 2019. Le B20 s'est dit inquiet que les réformes de Bâle III constituent "ce que l'Europe et les États-Unis doivent faire" et puissent porter préjudice aux pays en développement¹¹.

Conseil de stabilité financière (Financial Stability Board – FSB)

Le Conseil de stabilité financière (FSB), dont les membres sont les banques centrales et les régulateurs financiers des pays du G20 et cinq centres financiers¹², a reçu mandat de développer et de coordonner la régulation financière mondiale suite à la crise financière de 2008. Le FSB est l'organe de concertation mondial sur les questions de stabilité financière, d'échange d'informations entre les autorités et de promotion de nouvelles normes et recommandations financières. Ses recommandations couvrent un large éventail de questions, allant des régimes de règlement des banques aux pratiques d'information financière et même au suivi des flux financiers

11 Masters, Brooke. "Basel III will 'damage developing countries'." (Bâle III va 'nuire aux pays en développement') *Financial Times* [Londres] 14 juin 2012: s.p. *Financial Times*. Web

12 Hong Kong, les Pays-Bas, Singapour, l'Espagne et la Suisse, voir <http://www.fsb.org/about/fsb-members>.

transfrontaliers. Les recommandations du FSB ont un impact considérable et les pays en développement (non membres du FSB) en sont souvent les premiers exécutants¹³.

Les organismes internationaux de normalisation tels que le FMI, l'OCDE, l'IASB et le CBCB sont également membres de la plénière du FSB. En fait, chaque institution décrite dans le présent document, à l'exception du GAFI, sont membres permanents du FSB¹⁴. Afin de renforcer la sensibilisation et l'adoption des réformes, le FSB compte six groupes consultatifs régionaux (*Regional Consultative Groups - RCG*) qui se réunissent régulièrement avec des non-membres. Cependant, les membres des RCG n'ont pas voix au chapitre en plénière—qui est le seul organe décisionnel du FSB. Le FSB est une association autonome de droit suisse mais est hébergé à la Banque des Règlements Internationaux de Bâle, en Suisse, et il reçoit l'intégralité de son budget d'environ 10 millions d'euros de la BRI et son budget est approuvé par la plénière du FSB où les RCG n'ont pas le droit de vote. La relation d'hébergement actuelle avec la BRI devrait être revue en 2017.

Conseil des normes comptables internationales (International Accounting Standards Board – IASB)

Le Conseil des normes comptables internationales est un organisme mondial de normalisation comptable financé par un groupe appelé *International Financial Reporting Standards Foundation* (IFRS). Le but de l'IASB, basé à Londres, a évolué de la fixation de normes comptables de base, à l'élaboration de normes mondiales sur l'information financière. Les normes de l'IASB

13 *Financial Stability Issues in Emerging Market and Developing Economies* (Questions de stabilité financière sur les marchés émergents et dans les économies en développement) Fonds Monétaire International. 2 nov. 2011. Web.

14 "Financial Stability Board Members List." (Liste des membres du Conseil de stabilité financière) *Financial Stability Board*, Web.

ont une incidence sur l'information financière des sociétés et même sur la réglementation financière. De nombreuses régions, dont l'Amérique latine et les Caraïbes, se sont félicitées des normes internationales établies par l'IASB, mais il existe peu d'analyses régionales ou de débats nationaux sur le fond¹⁵. Dans ses travaux plus récents, l'IASB a introduit une plus grande subjectivité dans la manière dont les entreprises déterminent ce qu'elles doivent signaler et comment elles le signalent.

L'IASB est unique parmi les normalisateurs financiers mondiaux. Malgré son rôle de gardien des normes comptables internationales, ce n'est pas une institution publique. L'IASB est hébergé par la Fondation IFRS, une société privée sans but lucratif (constituée au Delaware) qui est régie par un conseil d'administration composé de particuliers. Aucun membre du conseil ne représente les gouvernements, et des 14 sièges du conseil de l'IASB, un seul est attribué à l'Afrique et un à l'Amérique latine. L'IASB dispose d'un budget d'environ 30 millions d'euros, provenant des contributions volontaires de diverses entreprises privées et agences gouvernementales (Ministères des Finances, Banques centrales, etc.). Les contributions les plus importantes proviennent de cabinets comptables internationaux, les "quatre grands"¹⁶ contribuant significativement plus que n'importe

lequel des gouvernements. Ce modèle de financement a fait l'objet d'un examen attentif pour détecter les conflits d'intérêts potentiels, dans la mesure où un traitement particulier des grands contributeurs pourrait avoir une incidence sur les résultats du processus d'établissement des normes.

Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV)

L'OICV est l'organe international qui réunit les régulateurs mondiaux des valeurs mobilières et qui est reconnu comme la référence mondiale en matière de normalisation dans le secteur des valeurs mobilières (c'est-à-dire les placements tels que les actions, les obligations, les options, les titres garantis, les produits dérivés, etc.). L'OICV compte actuellement 124 membres, chargés de réglementer plus de 95 pour cent des marchés mondiaux des valeurs mobilières. L'objectif déclaré de l'OICV est de protéger les investisseurs, d'instaurer l'équité et la transparence sur les marchés et de réduire le risque systémique. Toutes les sociétés cotées en bourse sont concernées par les normes de déclaration et d'information établies par les régulateurs des valeurs mobilières.

L'OICV jouit d'une légitimité mondiale grâce à l'approbation de son mandat et de ses normes par le G20 et le Conseil de stabilité financière, avec lequel il coopère intensivement sur le programme mondial de réforme réglementaire. Les normes de l'OICV forment la base de l'évaluation du secteur des valeurs mobilières pour le programme d'évaluation du secteur financier (PESF) du FMI et de la Banque mondiale. Cet organe de normalisation mondial est basé à Madrid, en Espagne, et est régi par un conseil de 34 régulateurs nationaux. Alors que les régulateurs du Sud représentent 75% des membres de l'OICV, les membres actuels du Conseil de l'OICV pour le Sud ne représentent que 44% (la plupart étant des pays du G20).

15 Voir Atu, Oghogho Gina et al. "Challenges of the Implementation of IFRS in Less Developed and Developing Countries," (*Défis de la mise en œuvre des IFRS dans les pays moins développés et en développement*), Igbinedion University Journal of Accounting (Vol. 1 février, 2016). Voir également *Practical Implementation of International Financial Reporting Standards: Lessons learned (Country Case Studies on IFRS)*, (Mise en œuvre pratique des normes internationales d'information financière : leçons apprises (études de cas des IFRS par pays) CNUCED (2008). Voir également Irvine, Helen J. et Natalie Lucas. "The Rationale and Impact of the Adoption of International Financial Reporting Standards: The Case of the United Arab Emirates," (*La raison et l'impact de l'adoption des normes internationales d'information financière : la cas des Émirats Arabes Unis*) Faculté de Commerce - Publications, Université de Wollongong (2006), p2-3.

16 Les "quatre grands" font référence aux cabinets comptables internationaux que sont Deloitte, Ernst & Young, KPMG et PwC.

Pourquoi ces institutions sont-elles importantes?

Le G20, l'OCDE et le FMI bénéficient peut-être la plus grande part de l'attention, du contrôle et du financement, mais ces organismes moins connus sont également essentiels dans l'architecture institutionnelle internationale. Même si nous savons qu'ils peuvent influencer de manière significative les "règles du jeu", leur fonctionnement n'est tout simplement pas suffisamment transparent ou responsable. À première vue, ces organismes peuvent apparaître comme un groupe diversifié d'institutions s'attaquant à différents éléments des flux financiers illicites, en réalité, ils forment un réseau étroit, et beaucoup sont directement liés par des accords de financement et par une réciprocité.

Plus important encore, ces institutions ne sont peut-être pas suffisamment inclusives pour aborder l'ampleur et le caractère international des flux financiers illicites. Le nombre de membres dans la plupart de ces institutions est bien souvent limité et il n'y a en général que quelques sièges autour de la table pour les pays en développement. Même lorsque les pays à revenu intermédiaire du Sud occupent quelques sièges de membres, les pays à faible revenu sont souvent purement et simplement exclus. Sans perspective mondiale, d'inévitables questions se posent quant à la légitimité et à l'efficacité des nouvelles normes internationales: profiteront-elles uniquement aux pays riches qui les rédigent? Pourraient-elles ouvrir de nouvelles brèches qui permettront le flux continu de liquidités illicites? La pensée unique ou l'étroitesse des vues rendront-elles plus difficile l'arrêt des flux illicites à long terme?

Les citoyens ordinaires n'ont peut-être jamais entendu parler de ces organismes, mais ils ont un impact sur le système financier aux niveaux mondial et local. Même si ce sont des institutions de *soft law*, bon nombre de leurs standards et normes non contraignants sont

généralement mis en œuvre sans contestation au niveau national (c'est particulièrement vrai pour les pays à faible revenu qui tentent de se conformer aux normes mondiales). Le caractère automatique de cette voie "de la norme globale vers le droit local" est particulièrement inquiétant. La première étape vers une plus grande responsabilisation est de mieux comprendre cette architecture financière mondiale qui fixe les règles pour nous tous. La prochaine étape consistera à se demander si ce patchwork de clubs est suffisant pour relever le défi de s'attaquer aux flux financiers illicites et de préserver la viabilité financière mondiale dans une nouvelle ère. Quand on commence à examiner qui fixe les règles en matière de flux financiers illicites, certaines mesures se dégagent qui pourraient améliorer la saine surveillance de ces institutions:

- **Elles ne devraient pas travailler dans l'obscurité.** Ces institutions jouent un rôle majeur en édictant les normes financières finalement adoptées à travers le monde. Les chercheurs, la société civile et les journalistes devraient prêter davantage attention à leurs activités, et à expliquer l'impact pratique de ces règles sur les gens ordinaires. Plus important encore, les institutions devraient être transparentes et inclure des parties prenantes non gouvernementales dans leurs processus pour assurer la redevabilité.
- **Leurs décisions devraient faire l'objet d'une saine vigilance.** Nous avons vu une tendance inquiétante où une *soft law* non contraignante finit par se fondre dans la législation au niveau national avec peu ou pas d'opposition. Il faut davantage mettre en évidence les normes au moment de leur rédaction, afin qu'elles soient mieux adaptées à être adoptées par différents gouvernements.
- **Leurs membres doivent être représentatifs au niveau mondial.** Ces institutions "indépendantes" sont souvent beaucoup plus

interconnectées qu'il n'y paraît de prime abord. D'adhésions réciproques en arrangements conjoints de financement et d'hébergement, plusieurs acteurs identiques constituent la majorité des décideurs. Le nombre disproportionné de pays riches parmi les membres doit être abordé afin de dégager, face aux flux illicites, des solutions efficaces qui fonctionneront pour tout le monde, et pas seulement pour un petit groupe de pays riches.

Cette note de synthèse a été adaptée à partir d'une étude commanditée par la FTC et réalisée par Katuska King, économiste et ancienne ministre de la coordination de la Politique économique de l'Équateur.

La Financial Transparency Coalition est un réseau mondial de la société civile, des gouvernements et des experts. Nous travaillons à réduire les flux financiers illicites en défendant un système financier transparent, responsable et durable qui fonctionne pour tous.

www.financialtransparency.org