



**HAL**  
open science

## Les porteurs discrets de la surveillance financière

Gilles Favarel-Garrigues, Thierry Godefroy, Pierre Lascoumes

► **To cite this version:**

Gilles Favarel-Garrigues, Thierry Godefroy, Pierre Lascoumes. Les porteurs discrets de la surveillance financière. *Critique Internationale*, 2010, 48, pp.77 - 95. 10.3917/cii.048.0077 . hal-02181850

**HAL Id: hal-02181850**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-02181850>**

Submitted on 12 Jul 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Les porteurs discrets de la surveillance financière

par Gilles Favarel-Garrigues, Thierry Godefroy et Pierre Lascoumes

Près de vingt ans après son apparition sur la scène internationale, la lutte contre le blanchiment est devenue un impératif universel auquel plus aucune nation ne peut se soustraire. Quelle que soit la provenance ou la destination de l'argent sale<sup>1</sup>, cette forme de surveillance financière a suivi les priorités de l'agenda international. Son dispositif repose sur l'engagement des acteurs économiques et financiers privés, ralliés bon gré mal gré à la cause au nom de la protection du système financier international. Chargées de détecter les transactions suspectes et de transmettre leurs informations aux autorités publiques<sup>2</sup>, les banques constituent la « première ligne de défense » contre l'argent sale. Elles recrutent depuis quelques années des « chargés de conformité » (*compliance officers*) qui ont pour mission d'appliquer les standards internationaux de la lutte contre les flux financiers suspects. Les établissements bancaires témoignent ainsi de leur engagement tout en poursuivant une stratégie de « mise en conformité défendable » (*defendable compliance*)<sup>3</sup> destinée à

1. Trafics, crime organisé, financement du terrorisme ou d'armes de destruction massive... Voir Financial Action Task Force-Groupe d'action financière (FATF-GAFI), *Combating Proliferation Financing: A Status Report on Policy Development and Consultation*, Paris, FATF-GAFI, février 2010, qui renforce la priorité accordée à la lutte contre le financement de la prolifération des armes nucléaires, chimiques et biologiques (<http://www.fatf-gafi.org/data-oecd/32/40/45049911.pdf>).

2. En France, à l'unité de renseignements financiers Tracfin, rattachée au ministère des Finances. Les homologues de cette instance dans les autres pays peuvent être rattachés à d'autres ministères (Intérieur, Justice...).

3. Richard Ericson, « Ten Uncertainties of Risk-Management Approaches to Security », *Revue canadienne de criminologie et de justice pénale*, 48 (3), 2006, p. 345-359.

préservent leur réputation et à les protéger des mises en cause des régulateurs. Cette stratégie les conduit non seulement à créer des services spécialisés, à former le personnel, à concevoir des procédures standardisées de gestion des soupçons, mais aussi à recourir aux services de firmes privées, souvent transnationales, qui ont investi ces nouveaux marchés.

Nous avons déjà montré comment sont recrutés les *compliance officers*, en quoi consiste leur travail et quelles sont les marges de manœuvre dont ils disposent pour définir leur activité<sup>4</sup>. Nous souhaiterions ici consacrer notre réflexion aux firmes privées transnationales qui développent une offre en lien avec la diffusion des pratiques de l'antiblanchiment. Cette offre comprend notamment des activités de certification, de conseil et de fourniture d'équipements informatiques. Or, parce qu'elles se situent « à l'arrière » des scènes publiques, ces firmes n'apparaissent guère ni dans les travaux consacrés aux transferts internationaux ni dans les analyses de la lutte antiblanchiment, qui s'attachent principalement à mettre au jour les interactions déjà complexes entre les institutions gouvernementales (Finances, Intérieur, Justice, etc.) et les établissements financiers privés, et se rallient à une vision commune de la gouvernance globale où les pratiques découleraient de l'application de normes internationales au caractère contraignant.

Notre démonstration s'appuie sur une enquête de terrain effectuée de 2005 à 2008 auprès des professionnels de l'antiblanchiment dans le monde bancaire<sup>5</sup>. Les *compliance officers* ont été nos principaux interlocuteurs, mais nous avons également conduit une quinzaine d'entretiens auprès de ceux qui, dans le monde du conseil et des équipements informatiques, ciblent ce nouveau marché. À cela s'est ajoutée l'observation en 2006 de deux foires internationales aux outils informatiques de l'antiblanchiment, l'une à Londres, l'autre à Barcelone. Nous montrerons que la diffusion des normes de l'antiblanchiment s'est apparentée dans un premier temps – les années 1990 – à un processus de transfert de politiques publiques mettant en scène des acteurs gouvernementaux et laissant néanmoins une marge de réinterprétation aux États. Dans les années 2000, dans le contexte de la lutte antiterroriste, un nouveau paradigme s'est imposé, valorisant l'approche par le risque (*risk-based approach*). De nouveaux « entrepreneurs de normes »<sup>6</sup>, évoluant cette fois dans le

4. Gilles Favarel-Garrigues, Thierry Godefroy, Pierre Lascoumes, *Les sentinelles de l'argent sale : les banques aux prises avec l'antiblanchiment*, Paris, La Découverte, 2009, et « Les sentinelles bancaires de l'antiblanchiment. Acteurs privés et *policing* économique », *Sociologie du travail*, 49 (1), janvier 2007, p. 10-27.

5. Nos interlocuteurs ayant demandé le respect de l'anonymat, nous donnons à chacun des 76 entretiens réalisés un numéro qui est indiqué en fin de citation.

6. Martha Finnemore, Kathryn Sikkink, « International Norm Dynamics and Political Change », *International Organization*, 52, automne 1998, p. 887-917.

secteur privé, ont diffusé des savoir-faire professionnels. Au-delà de l'aspect commercial de leur activité, ces acteurs créent chez les professionnels des effets d'apprentissage qui renforcent *in fine* la légitimité et l'effectivité des normes intergouvernementales, tout en créant des effets inattendus.

## La diversification des porteurs de la lutte antiblanchiment

La littérature consacrée aux transferts de politiques publiques ou à la diffusion des normes internationales prend rarement en compte le fait que des acteurs commerciaux transnationaux puissent participer à la mise en œuvre de tels processus<sup>7</sup>. Les travaux qui se sont intéressés à partir des années 1990 à l'édiction des normes internationales et à la problématique de la « juridicisation [*legalisation* en anglais] des relations internationales »<sup>8</sup> se sont principalement focalisés sur les acteurs gouvernementaux. Certes, l'étude des « entrepreneurs de normes » s'est étendue à des acteurs non étatiques, mais il s'agissait alors généralement d'ONG<sup>9</sup> ou d'autorités professionnelles<sup>10</sup>.

## Diffusion des normes internationales et transfert de politiques publiques

Dans le cas de la lutte antiblanchiment, les ONG ne sont guère visibles et ce sont indéniablement les gouvernements qui ont donné l'impulsion visant à problématiser la menace commune que constituent les flux transnationaux de capitaux blanchis en enjeux de « gouvernance globale » et de « partenariat public-privé ». De tels enjeux ont impliqué l'engagement d'un ensemble étendu d'acteurs politiques, économiques et sociaux<sup>11</sup>.

7. Et ce malgré des appels à prendre en compte le rôle de ces acteurs privés internationaux. Voir Anne-Marie Slaughter, « Breaking out: The Proliferation of Actors in the International System », dans Yves Dezalay, Bryant G. Garth (eds), *Global Prescriptions: The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2002, p. 12-35 ; Rodney Bruce Hall, Thomas J. Biersteker, *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

8. Définie comme la forme particulière d'un processus d'institutionnalisation qui se distingue par la précision et le caractère contraignant des règles fixées, ainsi que par le niveau de délégation des fonctions d'interprétation, de surveillance et de mise en œuvre à une tierce partie. Voir Judith L. Goldstein *et al.*, « Legalization and World Politics », *International Organization*, 54 (3), été 2000, p. 387.

9. K. Sikkink, « Transnational Advocacy Networks and the Social Construction of Legal Rules », dans Y. Dezalay, B. G. Garth (eds), *Global Prescriptions: The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy*, *op. cit.*, p. 12-35.

10. Qualifiées d'autorités épistémiques hybrides par Grégory Vanel qui étudie la diffusion des normes comptables et de la notation. Grégory Vanel, « La normalisation financière internationale face à l'émergence de nouvelles autorités épistémiques américaines : le cas de la filière des chiffres », *Revue de la régulation*, 3-4, 2<sup>e</sup> semestre 2008 (<http://regulation.revues.org/index4443.html>).

11. Phil Williams, Gregory Baudin-O'Hayon, « Global Governance, Transnational Organized Crime and Money Laundering », dans David Held, Anthony McGrew (eds), *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*, Cambridge, Polity Press, 2002, p. 127-144.

La mobilisation contre l'argent sale a été institutionnalisée en 1989<sup>12</sup> avec la création du GAFI, le Groupe d'action financière contre le blanchiment des capitaux, dans le sillage de la « guerre contre la drogue » aux États-Unis. Les actions entreprises par cet organisme intergouvernemental, fondées sur une liste noire rendue publique (*naming and shaming*) et sur une éventuelle mise au ban des pays non coopératifs, ont incité les États à réformer leur législation pénale, à introduire de nouvelles incriminations, à créer des institutions de contrôle et à imposer aux acteurs financiers (les banques en premier lieu) un ensemble de « bonnes pratiques » dont l'obligation de signaler les transactions suspectes. La pression exercée sur les États a été d'autant plus forte que les États-Unis ont introduit une forme de conditionnalité en exigeant des établissements bancaires étrangers qu'ils intègrent leurs normes s'ils voulaient poursuivre avec eux des échanges financiers. Le caractère impératif de cette logique de *soft power*<sup>13</sup> est devenu encore plus évident après le 11 septembre 2001. Les travaux portant sur la diffusion des normes dans le domaine de la lutte contre le crime organisé transnational insistent sur cet aspect coercitif, voire sur les logiques impériales qui sous-tendent un projet dont l'impulsion serait avant tout américaine<sup>14</sup>. Dans ce processus, les acteurs clés sont des « réseaux intergouvernementaux »<sup>15</sup>, presque toujours des acteurs publics, et même lorsqu'il est question de décrire des « assemblages de sécurité » et des processus de réarticulation des interactions public/privé, l'État demeure un « nœud » (*node*), qui constitue la cause et la référence de l'action des firmes privées transnationales. En d'autres termes, ces firmes ne sont pas dépourvues d'autonomie, mais si elles existent, c'est seulement parce qu'au départ des injonctions gouvernementales ont présidé à leur engagement<sup>16</sup>. De ce point de vue, l'antiblanchiment offre un bel exemple de réussite d'un « régime global de prohibition »<sup>17</sup> : vingt ans après la création du GAFI, plus de 180 États se sont engagés dans la mise en œuvre de ses

12. Voir G. Favarel-Garrigues, « "Crime organisé transnational" et lutte antiblanchiment », dans Josepha Laroche, *Mondialisation et gouvernance mondiale*, Paris, IRIS-PUF, 2003, p. 161-174 ; T. Godefroy, P. Lascoumes, *Le capitalisme clandestin : l'illusoire régulation des places offshore*, Paris, La Découverte, 2004 ; James Sheptycki (ed.), *Issues in Transnational Policing*, Londres, Routledge, 2000 ; P. Williams, G. Baudin-O'Hayon, « Global Governance, Transnational Organized Crime and Money Laundering », cité, p. 127-144.

13. Joseph S. Nye Jr., *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York, Basic Books, 1991.

14. Peter Andreas, Ethan A. Nadelmann (eds), *Policing the Globe: Criminalization and Crime Control in International Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2006 ; Amandine Scherrer, *G8 against Transnational Organized Crime*, Londres, Ashgate, 2009.

15. A.-M. Slaughter, *A New World Order*, Princeton, Princeton University Press, 2004.

16. Rita Abrahamsen, Michael C. William, « Security beyond the State: Global Security Assemblages in International Politics », *International Political Sociology*, 3 (1), mars 2009, p. 1-17.

17. E. A. Nadelmann, « Régimes globaux de prohibition et trafic international de drogue », *Revue Tiers-Monde*, 33 (131), juillet-septembre 1992, p. 537-552.

recommandations, et celles-ci ont été relayées par la Banque mondiale et le FMI, ce qui constitue pour le moins un résultat spectaculaire.

Cette *success story* ne se limite pas, loin s'en faut, à la propagation d'un « slogan »<sup>18</sup> ; elle apparaît également comme un cas exemplaire de « transfert de politiques publiques », voire, selon D. Dolowitz et D. Marsh, comme une entreprise de « transfert intégral »<sup>19</sup>. Si l'on suit D. Stone, le processus porte autant sur des lois et des organisations particulières au-delà d'un simple programme ou d'une orientation politique (transfert « *hard* ») que sur des principes et des apprentissages (transfert « *soft* »)<sup>20</sup>. Encore faut-il s'entendre sur la problématique du « transfert » : comme l'ont démontré des bibliographies raisonnées, ce domaine de connaissances est devenu en quelques années aussi prolifique que polysémique<sup>21</sup>, puisqu'il va des approches fonctionnalistes naturalisant la diffusion des innovations institutionnelles<sup>22</sup> aux travaux montrant comment l'imposition desdites innovations découle de rapports de force nationaux et internationaux<sup>23</sup>.

À ce titre, il convient de rappeler qu'un transfert de politiques publiques ne signifie ni uniformisation ni harmonisation. Si convergence il y a entre les situations nationales, celle-ci est toujours relative. De plus, elle dépend de ce que l'on observe exactement<sup>24</sup> : il peut y avoir en effet des différences selon que l'on étudie les dynamiques de changement (*processes*), les effets organisationnels (*outcomes*), ou les performances (*outputs*). Une telle distinction permet de poser la question de la « façade » et de la « coulisse », celle des effets « affichés » et des effets « cachés » d'une politique<sup>25</sup>. Certains auteurs ont essayé de caractériser le résultat global du transfert analysé. K. Holzinger

18. Jacques de Maillard, Tanguy Le Goff, « La tolérance zéro en France. Succès d'un slogan, illusion d'un transfert », *Revue française de science politique*, 59 (4), août 2009, p. 655-679.

19. Entreprise plus coercitive que volontaire ici. Les autres formes de transfert envisagées sont l'émulation, la combinaison d'idées et l'inspiration. David P. Dolowitz, David Marsh, « Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in the Contemporary Policy-Making », *Governance*, 13 (1), 2000, p. 5-23.

20. Diane Stone, « Transfer Agents and Global Networks in the "Transnationalization" of Policy », *Journal of European Public Policy*, 11 (3), juin 2004, p. 545-566.

21. D. P. Dolowitz, D. Marsh, « Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature », *Political Studies*, 44 (2), 1996, p. 343-357 ; Thierry Delpuech, « L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art », *Questions de recherche*, 27, décembre 2008 (<http://www.ceri-sciences-po.org/publication/question/qdr27.pdf>).

22. François Bafôil, « Transfert institutionnel et européanisation. Une comparaison des cas est-allemand et est-européens », *Revue internationale de politique comparée*, 13 (2), 2006, p. 213-238 ; Simon Bulmer, « Germany, Britain and the European Union: Convergence through Policy Transfer? », *German Politics*, 16 (1), mars 2007, p. 39-57.

23. Y. Dezalay, B. G. Garth, *La mondialisation des guerres de palais. La restructuration du pouvoir d'État en Amérique latine, entre notables du droit et « Chicago boys »*, Paris, Le Seuil, 2002.

24. Tanja A. Börzel, Thomas Risse, « Conceptualizing the Domestic Impact of Europe », dans Kevin Featherstone, Claudio M. Radaelli, *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 57-80.

25. Voir le développement sur le néo-institutionnalisme dans T. Delpuech, « L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art », cité, p. 14.

et C. Knill proposent ainsi une typologie selon le degré d'homogénéité des manifestations observées : la convergence (forme la plus cohérente), la diffusion, l'isomorphisme et la simulation<sup>26</sup>. D'autres ont distingué transfert, circulation et connexion d'espaces transnationaux<sup>27</sup>. D'autres enfin ont mis l'accent sur les facteurs de convergence/différenciation, lesquels concernent principalement les éléments cognitifs et les modes de diffusion qui s'exercent *via* des réseaux et des médiateurs<sup>28</sup>, ainsi que les éléments institutionnels politiques ou économiques<sup>29</sup>.

Ce sont toutefois les travaux s'attachant aux positions et aux activités des acteurs et caractérisant les processus de différenciation qui nous ont semblé les plus pertinents pour notre objet. D'un point de vue sociologique en effet, ce qui est concrètement observable, ce sont non seulement des dynamiques d'appropriation et d'apprentissage<sup>30</sup>, mais aussi des actions de mobilisations d'acteurs souvent hétérogènes et de reformulations plus ou moins cohérentes au sein de réseaux d'appartenance<sup>31</sup>. Il s'agit alors de comprendre les interactions entre facteurs exogènes et endogènes, ainsi que les forces respectives de chaque composante. Dans cette perspective, le transfert peut se comprendre comme une dynamique de rapprochement de situations institutionnelles et de pratiques nationales qui inclut des étapes et maintient des différences. On peut le définir comme une traduction-adaptation d'éléments culturels ou institutionnels étrangers en fonction de représentations, de savoir-faire et de contraintes intérieures. Pour chacune des variables qui nous ont paru tenir un rôle déterminant dans le processus analysé, nous soulignerons le degré de contrainte externe<sup>32</sup> et le niveau d'implication et d'alliance/concurrence des élites nationales (politico-administratives et économiques<sup>33</sup>). Les normes internationales sont en effet *relativement* contraignantes. Dans le cas de la lutte contre le blanchiment, nous avons montré l'importance de la

26. Katharina Holzinger, Christoph Knill, « Causes and Conditions of Cross-National Policy Convergence », *Journal of European Public Policy*, 12 (5), octobre 2005, p. 775-796.

27. Pierre-Yves Saunier, « Circulations, connexions et espaces transnationaux », *Genèses*, 4 (57), décembre 2004, p. 110-126.

28. Peter A. Hall, « Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy Making in Britain », *Comparative Politics*, 25 (3), avril 1993, p. 275-296.

29. Ève Chiapello, Karim Medjad, « Une privatisation inédite de la norme : le cas de la politique comptable européenne », *Sociologie du travail*, 49 (1), 2007, p. 46-64.

30. Richard Rose, « What Is Lesson-Drawing? », *Journal of Public Policy*, 11 (1), 1991, p. 3-30.

31. C. M. Radaelli, « The Europeanization of Public Policy », dans K. Featherstone, C. M. Radaelli, *The Politics of Europeanization*, *op. cit.*, p. 27-56 ; Sabine Saurugger, Yves Surel, « L'élargissement de l'Union européenne : un processus de transfert institutionnel ? », *Revue internationale de politique comparée*, 13 (2), 2006, p. 177-178.

32. Y. Dezalay, B. G. Garth, *La mondialisation des guerres de palais. La restructuration du pouvoir d'État en Amérique latine, entre notables du droit et « Chicago boys »*, *op. cit.*, 2002.

33. S. Saurugger, Y. Surel, « L'élargissement de l'Union européenne : un processus de transfert institutionnel ? », *art. cité*, p. 178.

réinterprétation des normes internationales à partir de l'étude de trois cas nationaux (France, Russie, Suisse)<sup>34</sup>. Nous avons mis notamment en évidence les rapports de force des divers acteurs institutionnels (ministère des Finances, de l'Intérieur, de la Justice...) en conflit pour prendre le leadership dans le combat contre l'argent sale ou pour façonner les règles nationales dans ce domaine. Il s'avère, *in fine*, que les principales différences nationales portent sur le périmètre de la lutte antiblanchiment, les professions impliquées et les modes d'évaluation de l'activité menée.

Les transferts ont connu de nouveaux prolongements, plus complexes, à partir de 2001, lorsque l'appropriation de cette politique par les établissements financiers privés est devenue impérative.

### L'entrée en scène des courtiers de l'antiblanchiment

La diffusion des techniques s'est accélérée lorsque les risques liés au non-respect des normes internationales sont devenus plus évidents. Alors que la lutte antiblanchiment avait débuté en 1989, sa mise en œuvre dans le secteur bancaire ne s'est concrètement opérée en France qu'au début des années 2000. C'est l'effet conjugué d'une série d'événements qui a brusquement renouvelé les modalités d'action désormais fondées sur un nouveau paradigme, l'approche par l'évaluation des risques : les attentats du 11 septembre 2001 et l'orientation marquée vers la lutte contre le financement du terrorisme, d'une part, la mise en examen de certains dirigeants de grands établissements bancaires (Société générale) et d'assurance (Axa), dans un contexte général de renforcement des sanctions, prononcées en particulier par la Commission bancaire, d'autre part. Certes, les menaces existaient déjà, mais c'est leur traduction dans ce nouveau paradigme qui a permis d'opérationnaliser l'action des banques, en donnant une méthode ainsi qu'une crédibilité aux outils informatiques.

L'approche par l'évaluation des risques fait écho aux nouvelles dispositions du milieu bancaire international confronté à des crises récurrentes au cours des années 1990. Comme l'ont montré les travaux menés au sein du Comité de Bâle, il s'agissait désormais d'harmoniser les réserves en capital que les banques étaient obligées de détenir en contrepartie des risques pris<sup>35</sup>. Progressivement, la notion de risques, qui concernait initialement le crédit (la défaillance d'un créancier), a été étendue aux risques de marché (la volatilité des prix) puis aux risques opérationnels, catégorie couvrant les menaces les

34. G. Favarel-Garrigues, T. Godefroy, P. Lascoumes, *Les sentinelles de l'argent sale : les banques aux prises avec l'antiblanchiment*, op. cit..

35. Pierre-Charles Pradier, *La notion de risque en économie*, Paris, La Découverte, 2006.



plus diverses, internes et externes, liées à l'usage des technologies, aux failles du contrôle, aux fraudes et au blanchiment<sup>36</sup>. Les débats menés depuis la fin des années 1990 ont abouti aux accords dits de Bâle II (2004) qui offrent aux banques les moyens d'auto-évaluer leur exposition aux risques selon une méthodologie reconnue. Cette orientation nouvelle a entraîné la circulation de bonnes pratiques et la diffusion de métriques privées fondées non sur des observations mais sur des scénarios probables. Elle a favorisé le développement de procédures de *risk management* et de contrôle de conformité dans lesquelles se sont insérés les nouveaux mécanismes de la lutte anti-blanchiment fondés sur la gestion des risques inhérents aux clients et aux transactions. Le Comité de Bâle a ainsi apporté son concours à la politique pénale et aux exigences gouvernementales en proposant avec l'approche par le risque une manière d'impliquer le monde bancaire dans le combat. Ce moment critique s'est concrétisé par le transfert à la lutte antiblanchiment d'un paradigme et d'une méthode auparavant employés par le milieu bancaire dans d'autres domaines<sup>37</sup>. Ces normes peuvent être qualifiées de « coercitives » en ce qu'elles servent à « fonder le jugement » et « déterminent le comportement rationnel de l'acteur »<sup>38</sup>.

La conversion des banques marque non seulement l'avènement d'une politique de gestion des risques, mais aussi la mise en œuvre d'une action appropriée pour atteindre un objectif – la lutte contre le terrorisme – légitime, socialement valorisé, et dont le non-respect peut se révéler coûteux<sup>39</sup>. Aux contraintes normatives s'ajoutent des nécessités commerciales, au moins pour les plus grands réseaux. Les événements du 11 septembre 2001 n'ont pas seulement conduit à dynamiser la lutte contre le financement du terrorisme (adoption par le GAFI de nouvelles recommandations ; implication accrue des institutions financières internationales<sup>40</sup>), ils ont également conduit le

36. Michael Power, « The Invention of Operational Risk », Londres, Center for Analysis of Risk and Regulation (LSE), 2003.

37. Sur l'analyse des convergences dans le milieu bancaire, voir William D. Coleman, « Policy Convergence in Banking: A Comparative Study », *Political Studies*, 42 (2), 2006, p. 274-292.

38. G. Vanel, « La normalisation financière internationale face à l'émergence de nouvelles autorités épistémiques américaines : le cas de la filière des chiffres », art. cité, p. 15.

39. Pour des observations similaires, décrites par les approches néo-institutionnalistes, voir John W. Meyer, Brian Rowan, « Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony », dans Walter W. Powell, Paul J. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991 ; Elizabeth Heger Boyle, John W. Meyer, « Modern Law as a Secularized and Global Model: Implications for the Sociology of Law », dans Y. Dezalay, B. G. Garth (eds), *Global Prescriptions: The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy*, op. cit., p. 62-95 ; T. Delpuech, « L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art », cité, p. 10 et 13.

40. G. Favarel-Garrigues, « Le renouvellement des listes noires de la lutte contre l'argent sale », *Criminologie*, 38 (2), 2005, p. 91-102.

gouvernement américain à édicter de nouvelles règles pour l'ensemble des acteurs financiers évoluant sur le territoire national, y compris pour les filiales de groupes étrangers. Le *USA Patriot Act*, entre autres lois, a renforcé les exigences de coopération avec les autorités administratives et judiciaires pesant sur les acteurs privés. Comme l'indique le responsable de l'antiblanchiment dans un grand réseau : « La FED [Banque centrale américaine] note tous les ans les établissements (...) C'est pas une certification, mais c'est pas loin » (34). L'internationalisation de l'activité bancaire conduit ainsi les établissements à adopter des stratégies globales, alimentées par la peur du risque de mauvaise réputation : « Notre activité aux États-Unis, c'est 350 millions de dollars par an ! Si on se fait épingleur aux États-Unis, on risque la fermeture de nos filiales US, on se coupe du financement en dollars US, on se coupe des fonds de pension US, on risque une forte amende, voire l'interdiction totale ou partielle de l'activité » (34).

Enfin, cette nouvelle conjoncture de la lutte antiblanchiment dynamise un marché international de biens et de prestations spécialisés<sup>41</sup>. Au changement de paradigme correspondent un changement d'acteurs et un changement de type de transfert. La mise en œuvre de cette politique, y compris dans ses dimensions les plus techniques, suscite en effet l'intérêt de firmes commerciales transnationales qui contribuent à diffuser la langue universelle de la lutte antiblanchiment. Reposant sur une forme de partenariat public-privé, elle constitue elle-même le produit de l'action d'un ensemble d'acteurs transnationaux, situés à la fois dans la sphère gouvernementale et dans le monde commercial. Une telle configuration montre que l'influence occidentale ne se limite pas à des « entrepreneurs de normes » qui, au sein d'instances gouvernementales ou d'ONG, se dévoueraient à la propagation des standards internationaux. La promotion des « bonnes pratiques », c'est-à-dire la diffusion de savoir-faire par des firmes privées transnationales, joue à nos yeux un rôle tout aussi important dans l'harmonisation des dispositifs de lutte contre l'argent sale, en permettant de convertir les normes internationales en un ensemble de procédures adaptées aux besoins des établissements privés. Alors qu'au niveau national, l'adoption de standards internationaux peut être analysée comme le transfert d'une solution de politique publique, en l'occurrence un kit normatif et institutionnel de lutte contre l'argent sale qui laisse aux États des marges significatives pour fixer leurs priorités, l'observation sociologique de la mise en œuvre dans les banques conduit à privilégier un

---

41. Voir l'évolution des effectifs des *compliance officers* et du marché de la gestion des risques et de la conformité présentée en annexe sur le site de *Critique internationale* (<http://www.ceri-sciences-po.org/cerifr/publica/critique/critique.php>).

modèle de diffusion beaucoup plus souple, proche de la circulation d'idées et de modèles<sup>42</sup>.

## Firmes privées et marché international de l'antiblanchiment

Toutes les banques n'exerçant pas la même activité, leur investissement dans les outils et les prestations antiblanchiment n'est pas le même. Les *compliance officers* partagent néanmoins un ensemble de pratiques mises en œuvre dans un objectif de *conformité défendable*<sup>43</sup> et étroitement liées aux diverses prestations offertes par un ensemble de firmes commerciales transnationales spécialisées : certification, audit, conseil, formation, vente d'instruments informatiques. En offrant la capacité d'intégrer la lutte antiblanchiment dans l'activité bancaire, ces firmes contribuent à harmoniser les pratiques professionnelles de trois manières.

Tout d'abord, la réalisation des prestations et la mise en œuvre des outils apportent des références communes à l'ensemble des professionnels. Dans le cas des outils techniques, l'instrument est « producteur d'une représentation spécifique de l'enjeu qu'il traite »<sup>44</sup>. C'est aussi le cas de la formation, du conseil ou de l'audit. Cependant, ils sont aussi, souvent, générateurs d'usages qui les font évoluer.

Ensuite, les firmes commerciales transnationales qui offrent des biens et des services créent du même coup, dans certains cas, des réseaux professionnels qui constituent de nouveaux *canaux* de diffusion des pratiques. En proposant à leurs clients de participer à des clubs d'utilisateurs, les firmes contribuent à structurer une communauté de spécialistes<sup>45</sup>.

Enfin, les acteurs privés renforcent la légitimité des normes publiques et vice-versa. Les biens et services vendus matérialisent et crédibilisent les normes. Elles les rendent acceptables et permettent de les intégrer dans l'activité quotidienne des professionnels. La rationalité procédurale exercée au nom de la *conformité défendable* prend le pas sur la réflexion liée à la mise en œuvre directe de ces normes. Les acteurs publics, quant à eux, légitiment les prestations offertes par les firmes privées. Il est d'ailleurs révélateur que les rapports d'évaluation des dispositifs antiblanchiment des gouvernements (GAFI)

42. P.-Y. Saunier, « Circulations, connexions et espaces transnationaux », art. cité, p. 110-126. Notre constat fait également écho aux remarques plus générales de David Levi-Faur sur la diffusion de la régulation du capitalisme. David Levi-Faur, « The Global Diffusion of Regulatory Capitalism », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598, mars 2005, p. 12-32.

43. R. R. Ericson, « Ten Uncertainties of Risk-Management Approaches to Security », art. cité.

44. Pierre Lascombes, Patrick Le Galès (eds), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 32.

45. Nicolas Dodier, *Les hommes et les machines. La conscience collective dans les sociétés technicisées*, Paris, Métailié, 1995.

comme des établissements bancaires (Commission bancaire en France) prennent en compte la capacité des établissements à se doter d'un équipement spécialisé fiable.

## Le conseil

Les quatre grands cabinets internationaux de conseil, les « *Fat Four* » (Deloitte, Ernst and Young, KPMG et Pricewaterhouse Coopers), se sont investis dans l'antiblanchiment à partir de la fin des années 1990. Presque tous ont développé des services spécialisés et lancé des publications régulières sur ce sujet. Variable de l'un à l'autre, leur investissement est souvent lié à la présence d'une personnalité charismatique pouvant revendiquer une pratique de terrain, un ancien magistrat par exemple : « Les ressources des réseaux internationaux sont importantes dans mon activité. Je suis en relation permanente avec des collègues américains, britanniques, luxembourgeois (...) Les experts antiblanchiment du groupe Europe de mon cabinet de conseil, soit 20-30 personnes, uniquement en charge de l'encadrement, se réunissent une fois par an. On participe aussi à un périodique interne sur la lutte antiblanchiment que publient les Américains et les Anglais » (7).

Ces cabinets proposent une gamme de prestations allant du diagnostic à la prescription d'équipements informatiques, de la réorganisation des services et des procédures à la gestion des scandales et des mises en cause, en passant par la formation du personnel : « Lorsque la lutte antiblanchiment a connu un nouvel élan au tournant des années 2000, mon activité consistait à effectuer des missions auprès de clients souhaitant faire diagnostiquer leur dispositif (...). Par la suite, on a aussi recommandé des instruments informatiques et organisé des ateliers de démonstration » (7). Les missions d'assistance dans la mise en œuvre, menées par deux ou trois personnes, peuvent durer deux ans, voire davantage. Ces cabinets interviennent également auprès d'administrations publiques, de services de police ou de gendarmerie.

Le succès de cette offre dans le secteur privé est cependant relativement réduit en France où la conception et la mise en place d'un dispositif antiblanchiment adapté aux exigences réglementaires s'effectuent de préférence en interne, au sein de l'établissement bancaire. Les cabinets de conseil interviennent alors en appui ponctuel à l'occasion du déploiement de l'une des phases du projet. Cependant, l'un de ces spécialistes note qu'il a eu en permanence des missions dans ce domaine depuis le début des années 2000, ce qui l'a conduit à recruter des collaborateurs qui ne font que de l'antiblanchiment. Ces cabinets font ainsi souvent office de passeurs essayant des dispositifs standardisés pour les adapter aux desiderata de leurs clients.

## La certification

Cette activité mise en évidence dans les travaux de R. Scott<sup>46</sup> contribue à assurer des convergences entre les banques. Elle est justifiée par la nécessité de professionnaliser le domaine de l'antiblanchiment, et consiste à proposer une formation qui soit reconnue dans le milieu et dont ceux qui revendiquent une expertise ne puissent se passer. En décernant des certificats de spécialisation, l'Association of Certified Anti-Money Laundering Specialists (ACAMS)<sup>47</sup> illustre cette volonté de clôturer le champ de la profession. Dans un contexte de fort développement de l'activité de certification depuis le début des années 2000, cette organisation fondée en 1989 par Charles Intriago, ancien avocat qui mène son activité d'expertise, de formation et de conseil à Miami, est passée de quelque 500 membres en 2000 à près de 8 000 aujourd'hui. Elle propose également un centre de ressources en ligne, l'organisation de conférences annuelles et l'édition d'une *newsletter* (*Money Laundering Alert*, ou *MLA*).

Cette *newsletter* s'est fixé pour objectif d'homogénéiser les pratiques de la nouvelle profession de *compliance officers*. Elle comprend des rubriques dédiées aux évolutions de la législation, à la jurisprudence et aux changements institutionnels à l'œuvre dans le domaine de l'antiblanchiment. Elle développe également les interactions avec ses lecteurs dans les rubriques « *Dear MLA...* », présente des profils professionnels et des modèles innovants (« *On the Job* »), fait circuler des exemples de *best practices* et fait état des difficultés rencontrées par les praticiens. Les membres de l'association qui bénéficient de l'accès à une assistance en ligne peuvent également entrer en contact avec des consultants maison.

ACAMS jouit d'un certain crédit aux États-Unis. En tout cas, même s'ils la critiquent, tous ceux qui travaillent dans l'antiblanchiment la connaissent, ne serait-ce que parce qu'elle est la plus ancienne des associations de ce type<sup>48</sup>, comme le rappelle son slogan « *Cleaning money since 1989* ».

Depuis le milieu des années 1990, ACAMS organise aux États-Unis des congrès annuels qui mettent les *compliance officers* en contact avec des fournisseurs d'outils et autres prestataires de la lutte contre l'argent sale. Ces manifestations, qui tiennent à la fois du salon et du club et où se pressent plusieurs milliers de visiteurs, sont organisées autour de conférences de hauts

46. Richard Scott, « Unpacking Institutional Arguments », dans W. W. Powell, P. J. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, op. cit., p. 164-182.

47. [www.acams.org](http://www.acams.org).

48. En France, d'anciens magistrats et policiers, des responsables de la conformité et des spécialistes de l'intelligence économique ont tenté avec Secure Finance de proposer des prestations similaires ([www.secure-finance.com](http://www.secure-finance.com)).

responsables des agences de régulation (Office of Foreign Assets Control, Office of Thrift Supervision, FinCEN, etc.) et d'ateliers où professionnels et marchands échangent leur savoir sur les outils. Ce modèle de salons conférences a été décliné depuis peu en formules régionales, tout d'abord en Europe (2005), puis en Amérique du Sud (2007), au Moyen-Orient et en Afrique du Nord (2008) et dernièrement en Asie (2009).

À partir du début des années 2000, ACAMS a cherché à s'implanter en Europe, sans toutefois parvenir à s'y imposer. Rares sont les *compliance officers* français qui sont abonnés à sa *newsletter*, car ils jugent que son contenu s'adresse exclusivement à leurs collègues américains. En revanche, les congrès annuels qu'elle organise en Europe rencontrent davantage de succès, comme nous avons pu l'observer. Pour les participants, l'intérêt de ces manifestations n'est pas lié à l'acquisition de connaissances sur les pratiques de blanchiment ou sur les modes de régulation. Aucun des documents fournis à ces occasions ne présente d'originalité et les communications orales, en dehors de quelques exceptions, ne suscitent dans l'assistance que des doutes quant à leur utilité pratique, voire des sourires. La priorité de ces conférences est d'encourager, d'une part, la formation d'une nouvelle profession en contribuant à créer des références professionnelles communes, d'autre part, les échanges de bonnes pratiques entre les *compliance officers* et les autres acteurs de la lutte contre le blanchiment<sup>49</sup>. Ainsi, en marge des congrès, il est possible de passer l'examen permettant de devenir *Certified Anti-Money Laundering Specialist* (CAMS), titre dont se prévalent tous les experts intervenants. Ces derniers sont le plus souvent des acteurs multipositionnés qui ont déjà une expérience bancaire, policière ou judiciaire, et qui participent généralement aux travaux des organisations internationales (GAFI, FMI, Banque mondiale, ONU...). Comme leur modèle américain, ces congrès européens ont un but commercial manifeste : à chaque fois, une quarantaine de prestataires d'outils informatiques, par ailleurs principaux sponsors du congrès, rivalisent d'ingéniosité pour attirer les clients. Ce cas d'alliance entre une entreprise de certification et des vendeurs d'outils informatiques montre de manière inédite comment les acteurs privés peuvent concourir à faire adhérer les établissements financiers aux normes internationales en constituant des communautés de spécialistes.

Les grands groupes bancaires peuvent organiser leur propre conférence. Ainsi, le responsable de l'antiblanchiment de l'un d'entre eux organise pour

---

49. Sur le rôle de ces communications horizontales entre homologues dans le cadre d'associations professionnelles, voir Jack L. Walker, « The Diffusion of Innovation among American States », *American Political Science Review*, 63 (3), 1969, p. 880-899.

tous les spécialistes du groupe – les MLCO (*Money Laundering Control Officers*) – des formations de trois jours, qui leur permettent de rencontrer des collègues venus du monde entier. Quatre sessions sont proposées, dont chacune réunit environ 2 000 personnes chaque année : « J'envoie au moins deux collaborateurs à chaque session. Sur le fond, c'est important de savoir ce qui se passe dans d'autres pays, de se ressourcer en comprenant des enjeux globaux. En outre, ces sessions en résidence favorisent le *networking* qui est indispensable » (10).

Le marché de la formation à la lutte antiblanchiment s'est développé en France dans les années 2000. Pris en charge par des sociétés spécialisées, il a également suscité la création de filières universitaires spécifiques, à Aix et à Strasbourg. Cette tendance à la professionnalisation trouve un écho dans la volonté de l'Autorité des marchés financiers (AMF) de certifier les responsables de la conformité des services d'investissement (RCSI) et les responsables de la conformité et du contrôle interne (RCCI). Le marché de la formation et de la certification ne semble pourtant pas aussi développé que celui des outils informatiques : la nécessité de s'équiper est impérative et produit des effets considérables sur la conduite quotidienne de l'antiblanchiment.

### L'offre de services informatiques

L'équipement technique, essentiellement informatique, joue un rôle décisif dans l'homogénéisation des pratiques et des représentations. Son coût est considérable pour les établissements bancaires. La mise en place et la maintenance des outils destinés à détecter des opérations potentiellement irrégulières se chiffrent en effet en millions d'euros. Cette tendance à la technicisation étant très forte, les établissements ont investi au début dans des logiciels coûteux sans être assurés de leur efficacité : « On a fait il y a deux ans une étude de tous les logiciels de lutte antiblanchiment existants. Des éditeurs très connus se sont jetés sur ce marché, mais il y a de tout, des outils efficaces mais aussi beaucoup d'arnaques » (7).

En fait, il y a deux types d'outils. Les premiers sont des outils de filtrage qui permettent d'établir des listes de clients indésirables et de places financières suspectes, et contrôlent les entrées en relation avec un client, le suivi des flux et l'analyse des stocks. Les seconds sont des outils d'analyse comportementale qui utilisent des logiciels plus complexes permettant de tracer les comportements des clients et les évolutions des comptes, en vue de détecter des opérations anormales.

À partir de 2000-2001, le nouvel impératif mondial de lutte contre le financement du terrorisme et la nouvelle orientation de la lutte antiblanchiment

modulant les obligations de vigilance selon le risque ont accéléré la diffusion des instruments informatisés. La compétition entre les établissements bancaires a encore renforcé ce processus<sup>50</sup>. Ces outils ont non seulement eu un impact pratique, mais ont aussi imposé des représentations sur le profil des clients indésirables ou des opérations atypiques (en particulier s'agissant du financement des réseaux terroristes). Ainsi, les listes antiterroristes produites par des organismes internationaux ont été complétées par des listes de personnes à haut risque – dites « politiquement exposées »<sup>51</sup> –, produites par des prestataires privés afin de répondre aux préoccupations grandissantes des gouvernements en matière de lutte contre la corruption. Factiva, l'un des leaders de ce type de prestations, est intégré au groupe Dow Jones : il génère les profils détaillés de plus de 500 000 personnes dont 30 000 pour la France, à partir de l'analyse, quotidiennement actualisée, de plus de 10 000 sources (journaux, dépêches d'agences, informations en ligne, rapports de sociétés, etc.) venant d'une centaine de pays.

Les outils d'analyse comportementale utilisent eux aussi des données pour produire des représentations. Ils relient les comptes bancaires aux profils types de comportement de la clientèle qu'ils ont préalablement établis (économe/dépensier ; étudiant/retraité...), même si, selon plusieurs *compliance officers*, ces paramètres se révèlent à l'usage assez éloignés de la réalité des pratiques de la clientèle : « Ils correspondent plutôt à une typologie de clientèle US et il faudrait en fait les européeniser » (30). La reproduction des pratiques par l'usage d'outils informatiques standardisés trouve dans la nécessité de les configurer en fonction des préoccupations locales sa limite la plus évidente.

De fait, ce problème de paramétrage est central et tous les acteurs cherchent à y remédier sur la base de leur expérience interne, en évitant d'être débordés par un trop grand nombre d'alertes tout en fournissant la preuve de leur vigilance. Si certains utilisateurs soulignent les possibilités offertes par ces outils, d'autres dénoncent un dévoiement de leur mission : « Je déchanté un peu car on doit surtout faire de la conduite de projets informatiques. La contribution à une mission d'intérêt général reste, mais elle est un peu en arrière-plan » (28).

Finalement, l'intégration d'instruments automatisés a eu un effet important sur l'organisation du travail interne des banques. Cependant, la diffusion des bonnes pratiques, la sophistication technique et l'empilement des outils n'ont pas résolu toutes les difficultés et les incertitudes auxquelles sont confrontés

50. D. Levi-Faur, « The Global Diffusion of Regulatory Capitalism », art. cité, p. 12-32.

51. À la suite de l'action internationale contre la corruption entreprise à la fin des années 1990, les banques ont eu l'obligation d'exercer une surveillance renforcée des comptes du personnel politique et administratif étranger de haut rang.



les acteurs bancaires. Pour nourrir leurs soupçons, les *compliance officers* sont en effet conduits à compléter les données produites par les outils avec leurs propres sources d'information.

En dépit de l'action des firmes privées, la conversion des *compliance officers* à ces nouvelles techniques de surveillance financière est restée superficielle. La diffusion de ces instruments dans la pratique bancaire serait-elle donc paradoxale ? Non, si l'on montre que les attentes des utilisateurs ne portent pas principalement sur ce que les instruments affichent officiellement, à savoir une performance sélective. Notre hypothèse est que l'efficacité attendue se situe ailleurs : même s'il conduit à rejeter des demandes d'ouverture de comptes ou à en fermer certains, l'appui sur les instruments est avant tout un signal de conformité. L'usage des instruments et les traces qu'ils laissent sont là pour démontrer concrètement la soumission aux normes publiques et aux bonnes pratiques professionnelles de la communauté. Il est donc ici moins question de sécurité opérationnelle que de sécurité d'auditabilité. L'affichage de cette conformité est également un signal fort pour une communauté de référence qui suit les mêmes standards et au sein de laquelle les échanges se trouvent ainsi facilités<sup>52</sup>.

L'homogénéisation des pratiques n'est pas que technique, elle passe aussi par les clubs d'utilisateurs : « Je fais partie du club utilisateur de [xxx], c'est un bon lieu d'échange d'expériences. J'y retrouve mes homologues des autres banques. On échange sur notre façon d'utiliser les listes. Les participants sont ouverts car on rencontre tous les mêmes problèmes » (30). Le promoteur de l'un de ces clubs explique : « Les acteurs du métier s'y rencontrent deux fois par an. Les gens se parlent, ils progressent ensemble et homogénéisent leurs pratiques. Il n'y a pas de concurrence entre eux, ils sont loquaces et parlent énormément de ce qu'ils font. Ils peuvent également définir des positions destinées à être actées dans des instances professionnelles qui les reprennent mot à mot » (25). Ces échanges en réseaux constituent l'un des grands facteurs d'homogénéisation. Ils peuvent se structurer autour de la collecte d'informations, les *newsletters*, ou de groupes de travail professionnels comme ceux de la Fédération bancaire française (FBF) ou de l'European Banking Industry Committee (EBIC).

Le processus de convergence des compétences en matière d'antiblanchiment repose sur trois opérateurs principaux – les outils informatiques, les actions de formation et la création de réseaux professionnels – dont l'effet est l'édification progressive d'une « culture de l'antiblanchiment », reposant sur des informations, des analyses et des moyens de lutte partagés par de nombreux

52. David Lazer, « Regulatory Capitalism as a Networked Order: The International System as an Informational Network », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598, mars 2005, p. 52-66.

acteurs. On observe ici une communauté de politique publique en cours de constitution, dont les échanges portent à la fois sur une connaissance pratique des cas de blanchiment, des façons de les identifier, des moyens de les limiter, mais aussi des manières de se défendre des mises en cause en gardant trace des actions de vigilance menées. Ces débats et ces contacts se sont traduits par la constitution d'un « tronc commun » de la lutte antiblanchiment, fondé sur des choix organisationnels, l'élaboration de représentations et de normes pratiques significatives de la constitution d'une spécialité professionnelle et potentiellement d'un métier. Dans la diffusion et surtout l'appropriation de ce « tronc commun », le rôle de ces trois opérateurs a certainement été aussi important que celui des classiques « entrepreneurs de normes », des acteurs gouvernementaux et intergouvernementaux du type GAFI.

**L**a diffusion des modèles d'action publique, c'est-à-dire des façons de gouverner les divers secteurs sociaux, est parfois présentée de façon simpliste soit comme une forme de coopération spontanée, « naturelle », soit au contraire comme une contrainte imposée par une autorité extérieure, y compris dans le domaine de la politique pénale. Ces analyses tendent à se focaliser sur l'édiction des normes et l'organisation de leur diffusion ou sur les affrontements qui se font jour dans les arènes nationales à l'occasion de leur mise en œuvre. Or il n'existe aucun lien de causalité entre l'énoncé de principes par des autorités internationales et les actions observables dans un cadre national. Après la vogue des travaux soulignant l'existence d'un mouvement général de convergence plus ou moins différencié<sup>53</sup>, les analyses contemporaines des transferts de politiques publiques mettent plutôt l'accent sur les facteurs de différenciation. Ils soulignent en particulier le rôle des multiples intermédiaires, acteurs et institutions, qui interviennent dans la transposition des normes produites au niveau international<sup>54</sup>. La diffusion d'un « régime global de prohibition » du blanchiment, laissant aux gouvernements des marges substantielles de manœuvre, ne fait pas exception. Dans ce domaine, les facteurs de différenciation qui interviennent pour orienter le mode d'appropriation national ont des effets d'autant plus puissants qu'ils concernent des secteurs sociaux fortement structurés comme celui de l'économie et de la finance.

---

53. Clark Kerr, *The Future of Industrial Societies: Convergence or Continuing Diversity?*, Harvard, Harvard University Press, 1984 ; T. A. Börzel, T. Risse, *The Effect in International Institutions: From the Recognition of Norms to the Compliance with Them*, MPI Collective Goods Reprint, 15, 2001 ; T. Delpuech, « L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art », cité.

54. William D. Coleman, Anthony Perl, « Internationalized Policy Environments and Policy Network Analysis », *Political Studies*, 47 (4), 1999, p. 691-709 ; Patrick Hassenteufel, « Convergence », dans Laurie Boussaguet *et al.*, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 131-136.

Dire qu'ils sont coproducteurs des règles qui leur sont applicables est sans doute une formulation minimale.

Nous nous sommes demandé dans quelle mesure les entreprises internationales de certification, de conseil et d'équipement informatique contribuent à diffuser, voire à uniformiser les pratiques de l'antiblanchiment. Dans le cas français, le recours à certaines de ces prestations est inégal : presque inexistant pour la certification internationale privée, peu développé pour les activités de conseil, il est en revanche incontournable dans le cas des outils informatiques, qui représentent un investissement majeur pour les établissements bancaires.

Notre analyse des pratiques bancaires a montré que la traduction des standards internationaux est restée formelle pendant une décennie. La diffusion s'est opérée réellement lorsque, face à un risque accru de sanctions, des solutions d'actions ont été disponibles et que des courtiers les ont proposées aux opérateurs économiques. Des entreprises privées internationales ont alors fait circuler des méthodes, des modes d'organisation, des savoir-faire et des informations. Elles ont ainsi offert de l'auditabilité, permettant au régulateur de vérifier empiriquement les opérations de surveillance menées et aux établissements bancaires d'apporter la preuve de leur engagement<sup>55</sup>. Elles ont contribué à opérationnaliser une forme particulière de conformité, souple et « défendable »<sup>56</sup>, qui leur laisse le soin d'adapter les contraintes de la lutte antiblanchiment à leurs activités.

Ces entreprises privées internationales contribuent à diffuser les normes de plusieurs manières. Elles concourent tout d'abord à la formation d'une culture commune, fondée sur un langage partagé, la gestion des risques, la connaissance de la clientèle, l'utilisation de bases de données, le profilage et le respect des obligations réglementaires. Les usages varient bien évidemment selon les établissements, mais les entreprises privées internationales participent à la circulation et à la convergence des pratiques, ainsi qu'à la constitution de représentations collectives et de communautés professionnelles. C'est d'autant plus vrai que les prestataires proposent aussi à leurs clients de s'insérer dans des réseaux d'experts. Ce deuxième effet est produit notamment par les clubs d'utilisateurs d'outils informatiques et par la participation aux salons professionnels. À ces deux vecteurs de professionnalisation s'ajoutent enfin les interactions inattendues qui peuvent se nouer entre ces firmes et les acteurs publics. Si les firmes contribuent à l'acceptation des normes dans les milieux professionnels privés concernés, dans la mesure où elles légitiment et opérationnalisent la régulation en proposant des réponses pratiques, de leur

55. Sur cette posture défensive, voir R. R. Ericson, « Ten Uncertainties of Risk-Management Approaches to Security », art. cité.

56. M. Power, *La société de l'audit, l'obsession du contrôle*, Paris, La Découverte, 2005 (1997).

côté, les évaluations publiques de l'antiblanchiment (celles du GAFI, les questionnaires de la Commission bancaire...) valorisent le recours aux prestations offertes par les acteurs commerciaux.

La lutte antiblanchiment, dont le principe fondamental est d'encourager la coopération entre acteurs publics et privés, notamment bancaires, suscite ainsi de nouvelles interactions. Les courtiers de l'antiblanchiment sont devenus des partenaires aussi décisifs qu'inattendus de cette forme d'action publique. Sans une analyse de terrain approfondie, ils demeureraient invisibles, alors même qu'ils assurent la concrétisation des régulations publiques, lui donnent forme et, de fait, la valident. La mise en œuvre de ces dispositifs conduit par ailleurs à la routinisation des relations entre acteurs financiers privés et autorités policières ou judiciaires. Les renseignements que produisent les outils ou ceux dont ces derniers se nourrissent constituent en effet une monnaie d'échange dans les interactions entre univers bancaire et policier. Cette contribution des banques à des missions de police fait écho à des processus plus généraux, qui consistent à responsabiliser des tiers, hors des institutions gouvernementales en charge de ces activités<sup>57</sup>.

Au final, la diffusion de la lutte antiblanchiment a fait émerger un modèle de régulation qui délègue à des acteurs privés des missions publiques, de manière plus coercitive que partenariale<sup>58</sup>. Une fois investis dans cette lutte, les établissements bancaires reformulent celle-ci en termes de gestion des risques, ce qui leur permet de l'intégrer dans des dispositifs préexistants. Ce modèle s'est révélé suffisamment plastique pour épouser les contours fluctuants de la lutte contre l'argent sale, depuis les stupéfiants jusqu'au terrorisme. La nouvelle forme de surveillance financière qui en résulte est prête à l'emploi pour de nouvelles menaces comme la prolifération nucléaire et les armes de destruction massive, voire demain la piraterie maritime. ■

**Gilles Favarel-Garrigues, Thierry Godefroy et Pierre Lascoumes** sont chercheurs au CNRS, respectivement au Centre d'études et de recherches internationales (CERI-Sciences Po/CNRS), au Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP) et au Centre d'études européennes (CEE-Sciences Po). Ils ont publié ensemble *Les sentinelles de l'argent sale : les banques aux prises avec l'antiblanchiment* (Paris, La Découverte, 2009). Adresses électroniques : [favarel@ceri-sciences-po.org](mailto:favarel@ceri-sciences-po.org) ; [godefroy@cesdip.fr](mailto:godefroy@cesdip.fr) ; [pierre.lascoumes@sciences-po.fr](mailto:pierre.lascoumes@sciences-po.fr)

57. Voir Lorraine Mazerolle, Janet Ransley, *Third Party Policing*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005 ; Ronald van Steden, *Privatizing Policing: Describing and Explaining the Growth of Private Security*, Amsterdam, Boom Juridische uitgevers, 2007.

58. Jean-François Bayart, « L'État n'est pas la victime mais l'enfant de la mondialisation », avril 2010 ([http://www.ceri-sciencespo.com/archive/2010/avril/art\\_jfb.pdf](http://www.ceri-sciencespo.com/archive/2010/avril/art_jfb.pdf)).