

Université de Montréal

**Policing financier transnational : les cellules de
renseignement financier au cœur de la lutte contre le
financement du terrorisme**

Par
Julien Berg

École de criminologie
Faculté des arts et des sciences

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures en vue de
l'obtention du grade de maîtrise en criminologie option mémoire

Décembre 2018

© Berg, 2018

Résumé

Cette étude porte sur les pratiques de coopération internationale des cellules de renseignement financier (CRF) dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme. Notre recherche propose une analyse comparative des CRF des pays suivants : Canada, Suisse, France, Royaume-Uni. Ainsi, ce mémoire s'intéresse d'une part à la coopération internationale avec le Groupe Egmont, dont les CRF sélectionnées sont membres et dont le mandat est de promouvoir la coopération entre CRF et de standardiser les pratiques d'échanges de renseignement. D'autre part, il aborde la question de la coopération régionale en se penchant sur le canal d'échange sécurisé de l'Union Européenne : le FIU.NET. Cette recherche présente plusieurs objectifs. D'abord de mettre en lumière l'émergence du Groupe Egmont en tant qu'acteur du policing transnational dans la lutte contre le financement du terrorisme. Ensuite de comprendre les déterminants de la coopération et l'utilisation des principaux canaux d'échange. Enfin d'analyser l'évolution des échanges internationaux en tenant compte des différents cadres normatifs et les points de tension qui peuvent en découler dans le cadre des pratiques de coopération.

Pour mener à bien cette étude, notre démarche méthodologique repose sur l'analyse de plusieurs publications officielles issues des CRF à l'étude et d'organisations internationales impliquées dans la lutte contre le financement du terrorisme. L'analyse documentaire est enrichie avec des entretiens semi-directifs menés auprès de représentants des CRF canadienne, française et suisse et d'un représentant d'Europol.

Mots-clés : Cellule de renseignement financier (CRF), criminalité économique, financement du terrorisme, policing transnational, Groupe Egmont, FIU.NET, CANAFE, MROS, Tracfin, NCA

Abstract

This study focuses on the international cooperation practices of Financial Intelligence Units (FIUs) in the fight against the financing of terrorism. Our research proposes a comparative analysis of FIUs from the following countries: Canada, Switzerland, France, United Kingdom. Thus, this thesis focuses on the one hand on international cooperation with the Egmont Group, whose selected FIUs are members and whose mandate is to promote cooperation between FIUs and standardize intelligence exchange practices. On the other hand, it addresses the issue of regional cooperation by focusing on the secure exchange channel of the European Union: the FIU.NET. This research has several goals. First, to highlight the emergence of the Egmont Group as a transnational policing actor in the fight against the financing of terrorism. Then to understand the determinants of cooperation and the use of the main exchange channels. Finally, to analyze the evolution of international exchanges taking into account the different normative frameworks and the points of tension that may arise from this in the context of cooperation practices.

To carry out this study, our methodological approach is based on the analysis of several official publications from the FIUs under study and international organizations involved in the fight against the financing of terrorism. The documentary analysis is enriched with semi-structured interviews conducted with representatives of the canadian, french and swiss FIUs and a representative of Europol.

Keywords: Financial Intelligence Units (FIUs), Financial crime, terrorist financing, transnational policing, Egmont Group, FIU.NET, FINTRAC, MROS, Tracfin, NCA

Table des matières

RESUME	II
ABSTRACT	III
TABLE DES MATIERES	IV
LISTE DES TABLEAUX	VI
LISTE DES FIGURES.....	VII
LISTE DES SIGLES	VIII
REMERCIEMENTS	X
INTRODUCTION	1
RECENSION DES ÉCRITS	4
I. FINANCEMENT DU TERRORISME : NOUVELLE LUTTE, NOUVEAUX ENJEUX	5
1. <i>Lister et geler les fonds : première stratégie dans la lutte contre le financement du terrorisme...</i>	6
1.1. Les prémices de la mobilisation internationale contre le financement du terrorisme	6
1.2. Une logique d’action préemptive basée sur l’utilisation des listes noires	9
2. <i>Vers un rattachement au régime global antiblanchiment</i>	12
2.1. Une réappropriation des stratégies antiblanchiment	12
2.2. Le partenariat public/privé au cœur de la lutte contre le financement du terrorisme	15
3. <i>Nouvelles perspectives dans la lutte contre le financement du terrorisme</i>	18
3.1. Le TFTP : nouveau fer de lance américain dans la lutte financière contre le terrorisme	18
3.2. Accès aux données personnelles et libertés individuelles.....	20
II. TRANSNATIONALISATION DU POLICING : UN ENJEU MAJEUR A L’ERE DE LA GLOBALISATION	23
1. <i>Le policing transnational : approche historique</i>	25
1.1. Les préludes de la coopération policière internationale : le cas d’Interpol	25
1.2. La construction d’un espace de coopération européen	27
1.3. L’émergence d’une sous-culture du policing transnational	30
2. <i>Le policing transnational: enjeux actuels</i>	33
2.1. Etat-Nation et organisations internationales	33
2.2. Réflexions critiques sur le policing transnational	35
III. POLICING TRANSNATIONAL CONTRE LE FINANCEMENT DU TERRORISME	38
1. <i>Les Cellules de renseignement financier.....</i>	39
2. <i>Le Groupe Egmont.....</i>	41
3. <i>Le Groupe Egmont et le FIU.NET au cœur du régime global de lutte contre le financement du terrorisme</i>	49
3.1. Vers une normalisation des échanges entre CRF	49
3.2. Le FIU.NET au cœur du policing financier transnational européen	50
IV. PROBLEMATIQUE	52
V. CADRE THEORIQUE	54
MÉTHODOLOGIE ET DÉMARCHÉ	57
I. METHODOLOGIE QUALITATIVE	58
II. LES OUTILS DE COLLECTE DE DONNEES.....	59
1. <i>L’analyse documentaire</i>	59
1.1. Description des sources de données documentaires	60
1.2. Déroulement de la collecte de données et stratégies d’échantillonnage	64
1.3. Stratégies analytiques des données documentaires	65
2. <i>Entretiens semi-directifs.....</i>	66
2.1. Echantillonnage	67
2.2. Stratégies de recrutement.....	68
2.3. Déroulement de la collecte de données.....	69
2.4. Analyse des entretiens	70

3.	<i>Justification quant à l'usage d'une double méthodologie</i>	70
4.	<i>Limites</i>	71
ANALYSE		73
I.	LA LUTTE CONTRE LE FINANCEMENT DU TERRORISME : NOUVELLE PRIORITE DANS L'UNIVERS DU RENSEIGNEMENT FINANCIER	74
1.	<i>Le Groupe Egmont : vecteur majeur de la diffusion des standards internationaux</i>	74
1.1.	Une réorientation des priorités en faveur de la lutte contre le financement du terrorisme	74
1.2.	Des stratégies opérationnelles axées sur la menace terroriste.....	77
2.	<i>Priorité à la lutte contre le financement du terrorisme : quelles conséquences sur les pratiques des cellules de renseignement financier du Groupe Egmont ?</i>	80
2.1.	Les agents des CRF face à la « révolution » du renseignement financier	80
2.2.	Lutter contre les finances terroristes : un objectif aux intérêts multiples	83
II.	POLICING FINANCIER TRANSNATIONAL : CADRE NORMATIF ET OUTILS TECHNOLOGIQUES	86
1.	<i>Les déterminants de la coopération internationale</i>	86
1.1.	Les motivations relatives à l'émission d'une demande de coopération internationale	86
1.2.	Externalisation et protection des informations financières	89
2.	<i>Les principaux canaux de coopération</i>	91
2.1.	L'Egmont Secure Web	91
2.2.	Le FIU.NET	94
III.	L'ÉCHANGE DE RENSEIGNEMENT FINANCIER EN PRATIQUE.....	97
1.	<i>L'évolution de la coopération entre cellules de renseignement financier</i>	97
1.1.	Des échanges en constante augmentation	97
1.2.	Des organisations hétérogènes, une coopération inégale	104
2.	<i>Les « entraves » à la coopération internationale dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme</i>	109
2.1.	Des cadres législatifs limitant l'accès et l'utilisation du renseignement du point de vue des acteurs 109	
2.2.	Une coopération basée sur des dynamiques organisationnelles hétérogènes	116
DISCUSSION		120
I.	LE GROUPE EGMONT : ENTRE « SUPERSTRUCTURE TRANSNATIONALE » ET ORGANISATION INTERNATIONALE.....	121
1.	<i>Un modèle d'organisation particulier</i>	121
2.	<i>La « globalisation » des menaces source de légitimité ?</i>	124
3.	<i>Coopération régionale et internationale : une « articulation problématique » ?</i>	125
II.	LES CRF AU SEIN DE LA SOUS-CULTURE DU POLICING TRANSNATIONAL	126
1.	<i>L'infrastructure technologique et juridique</i>	126
2.	<i>Le régime administratif et politique</i>	128
CONCLUSION		131
REFERENCES		135

Liste des tableaux

Tableau 1 : Nombre de déclarations reçues par CANAFE selon le type sur la période 2010-2016	P. 107
---------------------------------------------------------------------------------------------------	--------

Liste des figures

Figure 1 : Evolution du nombre de demandes de renseignement envoyées entre 2010 et 2016.....	P. 98
Figure 2 : Evolution du nombre de demandes de renseignement reçues entre 2010 et 2016.....	P. 98
Figure 3 : Nombre de demandes de renseignement reçues par Tracfin selon les zones géographiques sur la période 2009-2014.....	P. 100
Figure 4 : Nombre de demandes de renseignement envoyées par Tracfin selon les zones géographiques sur la période 2009-2014.....	P. 101
Figure 5 : Nombre de demandes de renseignement reçues par le NCA via le FIU.NET et l'ESW entre 2010 et 2016.....	P. 102
Figure 6 : Nombre de demandes de renseignement envoyées par le NCA via le FIU.NET et l'ESW entre 2010 et 2016.....	P. 103
Figure 7 : Nombre de déclarations de soupçon reçues par les CRF canadienne, française, suisse et britannique entre 2006 et 2016.....	P. 105

Liste des sigles

AML/CFT : Anti-Money Laundering/Counter Financing of Terrorism
AMSS : Automatic message switching system
ANF : Al-Nusra Front
CANAFE : Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada
CAT : Centre d'Analyse du Terrorisme
CEDH : Convention européenne des droits de l'Homme
CEPD : Contrôleur européen de la protection des données
CIPC : Commission internationale de police criminelle
CNIL : Commission nationale de l'informatique et des libertés
CPVP : Commission belge de Protection de la Vie Privée
CRF : Cellules de Renseignement Financier
CTR : Currency transaction report
DEA : Drug Enforcement Administration
DOD : Déclaration d'opération douteuse
DOS : Déclaration d'opération suspecte
EC : Egmont Committee
ECRIS : Système européen d'information sur les casiers judiciaires
EDU : Europol Drugs Unit
ESW : Egmont Secure Web
FATF : Financial Action Task Force
FBI : Federal Bureau of Investigation
FICOBA : Fichier national des comptes bancaires et assimilés
FinCEN : Financial Crimes Enforcement Network
FINMA : Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
FMI : Fond monétaire international
FTFs : Foreign Terrorists Fighters
GAFI : Groupe d'Action Financière
HoFIUs : Heads of Financial Intelligence Units
INL : International Narcotics and Law Enforcement Affairs
INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques

KYC : Know your Customer
LBA/CFT : Régime de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme
MROS : Money Laundering Reporting Office-Switzerland
NCA : National Crime Agency
OFAC : Office of Foreign Assets Control
OI : Organisation internationale
OIPC-Interpol : Organisation internationale de police criminelle
ONG : Organisation non gouvernementale
ONU : Organisation des Nations Unies
PIDCP : Pacte international relatif aux droits civils et politiques
SIRENE : Supplementary Information Request at the National Entries
SIS : Système informatisé Schengen
SOCA : Serious and Organised Crime Agency
STRs : Suspicious transaction reports
SWIFT : Society for Worldwide Interbank Telecommunication
TFTP : Terrorist Finance Tracking Program
Tracfin : Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins
TREV I : Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme, Violence Internationale
UE : Union Européenne
US : United States

Remerciements

Je tenais tout d'abord à remercier mon directeur de recherche, Anthony Amicelle, pour sa disponibilité, sa patience, son souci du détail, son humour. Je souhaite également lui exprimer toute ma gratitude pour m'avoir donné l'opportunité de participer à un projet de recherche destiné aux parlementaires européens suite au scandale des Panama Papers. Anthony, je me souviens encore avoir poussé la porte de ton bureau des années plus tôt avec mon ami Romain dans le but de solliciter une entrevue dans le cadre de notre cours de méthodologie qualitative. Le temps a passé et ces dernières lignes marquent la fin d'une étape durant laquelle tu n'auras cessé d'être à mes côtés. Alors qu'au départ tout semblait nous séparer (PSG vs OM), nous avons mis de côté nos différends et construit une relation basée sur la confiance et la réciprocité. Encore merci pour tout.

Je remercie également du fond du cœur mes parents et mon frère qui m'ont soutenu tout au long de ce cheminement universitaire, je vous aime. Merci à ma famille « québécoise » d'adoption : merci à Jacques et à Sonia pour leur affection, leur générosité, leur bienveillance, merci à Dimitri pour sa présence, ses valeurs, sa fraternité, merci à Charles et à Camille pour leur amitié, leur grandeur d'âme et pour m'avoir poussé à sortir de ma zone de confort.

Enfin comment ne pas remercier mes amis indéfectibles, Romain, Abdel, Anne-Sophie, merci à mon frerot Xavier. Je remercie, avec une mention particulière, Marion pour avoir toujours été présente pour moi, pour m'avoir poussé à dépasser mes limites, pour sa fidélité et pour son soutien indéfectible.

*“Seul l'inconnu épouvante les hommes.
Mais, pour quiconque l'affronte, il n'est déjà plus l'inconnu.”*

Antoine de Saint-Exupéry

Terre des hommes, 1939

« Vivant il avait manqué le monde. Mort il le conquiert. »

François-René de Chateaubriand

Mémoires d'Outre-tombe, 1849

INTRODUCTION

Depuis les attentats du 11 septembre 2001, la communauté internationale a déclaré la guerre au terrorisme et à ce qui rend possible ses actions : son financement. Toutefois l'intérêt pour la lutte contre le financement du terrorisme n'est pas nouveau puisqu'il a donné lieu à plusieurs traités internationaux (comme la Convention internationale des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme de 1999). Cependant, l'année 2001 marque un tournant décisif dans la lutte contre le financement du terrorisme caractérisé par un renforcement des mesures existantes et par la mise en place de nouvelles stratégies. Parmi celles-ci, notre intérêt se porte notamment sur l'inclusion de la lutte contre le financement du terrorisme au sein du régime global antiblanchiment. Cette stratégie a révolutionné l'univers du renseignement financier en redéfinissant le rôle et les priorités des organisations nationales situées au cœur du dispositif : les cellules de renseignement financier (CRF).

Les premières CRF ont été créées dans les années 1990, notamment grâce à l'influence du Groupe d'Action Financière (GAFI), organisation intergouvernementale en charge de l'élaboration et de la diffusion des normes dans le domaine de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Bien qu'elles constituent un ensemble hétérogène, « *les CRF ont en commun une même définition, qui renvoie à leur vocation fondamentale : servir de centre national pour la collecte, l'analyse et la diffusion d'informations sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme* » (FMI, 2004 p35).

Pour mener à bien leurs missions, la coopération entre CRF est promue comme essentielle au regard du caractère transnational de la criminalité financière. C'est dans cette logique que le Groupe Egmont a été créé en 1995, d'abord pour développer la coopération entre CRF dans le cadre de la lutte contre le blanchiment puis par la suite contre le financement du terrorisme. Inauguré sous la forme d'un forum d'échange, le Groupe Egmont a évolué sous l'impulsion de la mobilisation internationale contre le terrorisme. En 2018, il compte 159 CRF membres ce qui fait de lui un acteur majeur du policing financier transnational. En effet, pour Sheptycki (2005), « *le policing est un ensemble de pratiques visant à sécuriser l'ordre social au moyen d'un ensemble de processus de contrôle impliquant la surveillance de populations suspectes et de territoires : ces pratiques sont sous-entendues par la promesse et la mise en œuvre effective de sanctions et d'interdictions* » (p32). De ce fait, nous appréhendons les CRF en tant qu'acteurs du policing de par leur rôle dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dont la mission consiste en pratique

à la surveillance d'individus suspectés de délinquance financière. Cette surveillance pouvant aboutir ultimement à des sanctions pénales et/ou administratives, les pratiques des CRF peuvent être considérées comme du policing au sens de la définition de Sheptycki (2005).

La littérature scientifique n'ayant peu voire pas fait de lien entre policing transnational et lutte contre le financement du terrorisme, nous proposons, dans le cadre de notre recherche, de combler cette lacune. Pour ce faire, nous nous intéressons dans cette étude aux pratiques de coopération entre CRF dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme. Basée sur une analyse documentaire appuyée par des entretiens avec des agents de plusieurs CRF, cette recherche vise à mettre en lumière et à analyser les principaux canaux de coopération, qu'ils soient internationaux ou régionaux, le fonctionnement pratique des échanges et enfin les éventuels points de tension entre acteurs. Le Groupe Egmont, présenté comme le principal vecteur de la standardisation des normes, des pratiques et des principes requis en matière de renseignement financier dans le cadre de la lutte internationale contre le financement du terrorisme se situe au cœur de notre étude.

La présente étude se divise en quatre chapitres. Le premier chapitre fait état des connaissances scientifiques portant d'abord sur l'évolution de la lutte contre le financement du terrorisme ensuite sur le phénomène de transnationalisation du policing et enfin sur le point de rencontre entre ces deux phénomènes sociaux : le Groupe Egmont. Ce chapitre est conclu par la problématique de recherche et par le cadre théorique. Le second chapitre présente les stratégies méthodologiques mobilisées dans le cadre de cette recherche. Le troisième chapitre correspond à la section analytique du mémoire dans laquelle nous ferons ressortir des éléments issus des documents et des entretiens de notre échantillon dans le but de répondre à la problématique de recherche. Enfin, le quatrième et dernier chapitre a pour objectif de revenir sur certains résultats sous la forme d'une discussion.

CHAPITRE I :
RECENSION DES ÉCRITS

I. Financement du terrorisme : nouvelle lutte, nouveaux enjeux

Depuis les années 1990, la guerre contre le terrorisme a pris un tournant décisif. En effet, l'inclusion du volet financier a permis de développer de nouvelles stratégies au sein du dispositif international de lutte contre le terrorisme. Avant toute chose, il convient d'explicitier la notion de « financement du terrorisme ». Le financement du terrorisme comprend deux catégories distinctes d'activités financières. La première catégorie implique la fourniture de fonds nécessaires à la préparation et à la perpétration d'une opération terroriste. Ces fonds sont destinés à payer divers articles comme de la nourriture, l'hébergement, le transport ou encore les matériaux nécessaires à la fabrication d'engins explosifs. Ces transactions sont extrêmement difficiles à détecter pour deux raisons. Premièrement leur valeur monétaire est généralement minime et deuxièmement celles-ci peuvent être parfaitement légales avant d'être associées à une quelconque activité terroriste (Clunan, 2006). La seconde catégorie de transactions financières impliquées dans le financement d'activités terroristes consiste en la collecte de fonds destinés à financer diverses activités connexes comme la propagande ou la formation. Ces fonds peuvent provenir de circuits illégitimes (trafic de drogues, vol, enlèvement etc...) mais aussi de circuits légitimes (commerces, organisations humanitaires) (Clunan, 2006). Partant du principe que les organisations terroristes ont besoin de fonds pour survivre et prospérer, la communauté internationale a réagi en élaborant plusieurs stratégies de lutte contre le financement du terrorisme. Bien que ces stratégies n'aient pas été adoptées simultanément mais successivement, aucune stratégie n'a vocation à en remplacer une autre. L'objectif étant qu'elles agissent conjointement pour que le dispositif de lutte contre le financement du terrorisme soit le plus complet possible.

Nous nous intéresserons ici aux différentes stratégies de lutte contre le financement du terrorisme, à leur logique d'action et à leur mise en application. Dans notre première partie nous nous pencherons sur la stratégie de gel des avoirs terroristes qui s'est révélée comme la première mesure financière antiterroriste. Notre seconde partie nous constatera qu'un changement de paradigme s'est opéré ce qui a occasionné une réorientation des priorités de lutte contre le financement du terrorisme. Enfin dans une troisième partie, nous nous

intéresserons aux nouveaux outils de lutte contre le financement terroriste et particulièrement au TFTP (*Terrorist Finance Tracking Program*).

1. Lister et geler les fonds : première stratégie dans la lutte contre le financement du terrorisme

1.1. Les prémices de la mobilisation internationale contre le financement du terrorisme

Les attentats de 1998 contre les ambassades américaines au Kenya et en Tanzanie ont été à l'origine d'un premier bouleversement dans la lutte internationale contre le financement du terrorisme. Ceux-ci ayant été commandités par Al Qaeda et Ben Laden, les Etats-Unis et d'autres Etats occidentaux ont pris conscience de l'implication importante des acteurs non-étatiques transnationaux dans le soutien financier terroriste jusqu'ici délaissés au profit d'Etats comme la Lybie ou le Soudan (Oudraat, 2004). En conséquence, la résolution 1267 du Conseil de Sécurité est adoptée en 1999. Celle-ci oblige les Etats à faire pression sur le régime Taliban en imposant des sanctions économiques. En l'espèce, ces sanctions consistent à geler les avoirs d'Al Qaeda, des Talibans et de toutes autres personnes et entités leur étant associées. L'objectif étant que l'Afghanistan et les Talibans ne tolèrent plus les activités d'Al Qaeda sur leur territoire et qu'ils livrent son numéro un : Oussama Ben Laden. Bien que cette résolution mette traditionnellement l'emphase sur un acteur étatique, en l'occurrence l'Afghanistan et le régime Taliban, c'est la première fois que le Conseil de Sécurité reconnaît un groupe terroriste transnational comme une menace pour la paix et la sécurité internationales (Clunan, 2006).

Cette même année, sous l'impulsion de la France, la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme est adoptée en 1999 par les Nations unies. Premièrement cette Convention apporte une définition du financement du terrorisme à savoir « *la provision ou l'accumulation de fonds avec l'intention ou la connaissance qu'ils seront utilisés dans une activité terroriste* » (Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, 1999). Deuxièmement la Convention de 1999 se donne pour objectif principal de geler les fonds destinés aux terroristes tout en préservant la bonne circulation des capitaux et la poursuite des affaires sur les marchés mondiaux. Dans cette

optique, elle reconnaît l'importance pour les Etats de coopérer entre eux mais également avec les institutions financières privées. En vertu de cette convention, les Etats sont tenus de développer une législation interne criminalisant le financement du terrorisme et réglementant les institutions financières relevant de leur juridiction (Bantekas, 2003).

En 2000, dans son bras de fer qui l'oppose au régime Taliban, le Conseil de Sécurité des Nations Unies accentue la pression sur l'Afghanistan et Al Qaeda. La résolution 1333 est adoptée pour lutter contre le trafic d'opium désigné comme l'une des principales sources de revenus d'Al Qaeda. Pour Clunan (2006) « *les profits de la drogue ont accru la capacité des talibans à abriter des terroristes* » (p575). De ce fait, la résolution 1333 comporte d'autres sanctions : tous les pays doivent interdire la vente d'équipement militaire dans les zones contrôlées par les talibans, ils doivent également limiter l'entrée et le transit de tous les hauts responsables talibans à travers leurs territoires (Conseil de Sécurité, 1333 (2000)). De plus la résolution 1333 étend l'obligation de gel d'actifs financiers à Oussama Ben Laden et à tout individu et organisation lui étant associé. Suite aux attentats du 11 septembre 2001, le Conseil de Sécurité adopte deux nouvelles résolutions. Premièrement la résolution 1368 est adoptée au lendemain des attentats. La résolution 1368 « *reconnaît le droit inhérent à la légitime défense individuelle ou collective à la suite des attentats du 11 septembre 2001 et appelle à prendre les mesures nécessaires pour répondre à ces événements et lutter contre le terrorisme* » (Conseil de Sécurité, 1368, (2001)). En pratique la résolution 1368 ouvre la voie à une intervention militaire en Afghanistan et renforce le régime anti-terroriste de sanctions ciblées. Effectivement, « *la reconnaissance de la légitime défense, droit consacré par l'article 51 de la Charte [des Nations Unies], représente un des seuls cadres juridiques permettant de recourir légalement à la force armée* » (Albaret et al., 2012 p285). Peu de temps après, le 28 septembre 2001, le Conseil de Sécurité adopte la résolution 1373 qui se concentre sur l'aspect financier de l'anti-terrorisme. La résolution 1373 « *incite les États à collaborer d'urgence pour prévenir et réprimer les actes de terrorisme, notamment par une coopération accrue et l'application intégrale des conventions internationales relatives au terrorisme* » (Conseil de Sécurité, 1373 (2001)).

Suivant les différentes résolutions du Conseil de Sécurité, le principe des listes noires a été repris par les Etats dans le but de mettre en incapacité financière et physique (gel des avoirs, interdiction de voyager) tout individu ou organisation entretenant des liens avec des

organisations terroristes. En effet, la résolution 1373 du Conseil de sécurité exige le gel immédiat des fonds terroristes et encourage les Etats à créer leur propre liste noire (Conseil de sécurité, 1373 (2001)). Au Royaume-Uni, l'Anti-Terrorism, Crime and Security Act est adopté le 19 novembre 2001. Le gouvernement britannique publie alors des listes identifiant quarante-huit individus et soixante-dix-sept organisations dont les comptes seraient gelés en vertu de la Résolution 1373 du Conseil de sécurité. La résolution a été mise en application par un décret qui habilitait le Trésor à ordonner aux banques et aux institutions financières de geler certains comptes. Ses listes ont été communiquées à environ 600 banques et à d'autres institutions financières britanniques (Bantekas, 2003). Aux Etats-Unis, l'administration Bush se lance dans la guerre financière contre le terrorisme avec l'Executive Order 13224 : *Blocking Property and Prohibiting Transactions with Persons who Commit, Threaten to Commit, or Support Terrorism*. Vingt-sept personnes et organisations ont été nommées « *Specially Designated Global Terrorists* », exigeant de toute personne ou entité américaine, où qu'elles se trouvent, de bloquer toutes les transactions et de cesser de faire affaires avec les acteurs désignés. La liste a depuis évolué vers plus de 470 individus et entreprises classés comme terroristes, leurs financiers ou leurs facilitateurs (Eckert, 2008)¹. Au niveau européen, la Commission Européenne propose un règlement dès octobre 2001 pour la lutte contre le financement du terrorisme. L'article II exige le gel de tout fond détenu par une personne physique ou morale, entité ou organisation listée comme terroriste et interdit la mise à disposition de fonds, directement ou indirectement, au bénéfice d'une personne physique ou morale, une entité ou une organisation listée comme terroriste (Commission Européenne, 2001). En se basant sur la Résolution 1373, l'Union Européenne s'est également dotée de sa propre liste indépendante en décembre 2001 (Amicelle et Favarel-Garrigues, 2009).

Les nouvelles législations reflétant la volonté des Etats de s'attaquer à l'aspect financier du terrorisme ont eu un impact considérable sur le secteur privé. En effet, les banques et autres institutions financières ont dû ajuster leurs politiques de *due diligence* vis-à-vis des nouvelles réglementations sous peine de lourdes sanctions (Zagaris, 2002). En effet, ces institutions doivent désormais mobiliser les listes noires pour geler les comptes d'individus suspectés de terrorisme.

¹ Le site internet de l'OFAC (Office of Foreign Assets Control) présente une liste à jour mais ne communique pas le nombre effectif d'individus et d'entreprises inscrites.

1.2. Une logique d'action préemptive basée sur l'utilisation des listes noires

Les listes de suspects terroristes ont été créées dans une logique d'action préemptive. La notion de « guerre préemptive » a notamment été introduite par G.W. Bush pour justifier la nouvelle stratégie anti-terroriste américaine. Ainsi, « *la notion de préemption est classiquement distinguée de celle de guerre préventive, par l'imminence et la certitude de l'attaque adverse* » (Hassner et Vaïsse, 2003 p112). Ce nouveau mode de ciblage permet d'intervenir de manière préventive avant la commission d'un acte dangereux en contournant les processus judiciaires traditionnels (De Goede, 2011 ; Sullivan et Hayes, 2011). Elles offrent ainsi des avantages au pouvoir exécutif en développant de nouvelles logiques d'inclusion et d'exclusion et en permettant une gouvernance de la sécurité accélérée sur la base de critères malléables (De Goede et Sullivan, 2016). En effet, le listing est uniquement basé sur la suspicion puisqu'il a vocation à prévenir de futurs actes terroristes. Les individus listés ne souffrent la plupart du temps d'aucune condamnation judiciaire mais sont sous le coup de sanctions administratives. Cette politique a notamment comme objectif de diffuser les procédures de gel de capitaux dans le monde entier (Realuyo, 2004).

Ainsi, bien que les listes apparaissent comme un simple instrument d'application des décisions juridiques, leur rôle est en réalité bien plus complexe. En effet, elles forment des espaces juridiques extrajudiciaires tout en protégeant les circuits financiers mondiaux des risques de blanchiment et de financement du terrorisme (De Goede, Leander et Sullivan, 2016). En pratique, le nom d'un individu est placé sur une liste, celui-ci est « immobilisé » : ses fonds sont alors gelés et il est interdit de voyager. Elles permettent également la mise en place de pratiques mondiales de sécurité préventive. Ainsi, les listes sont devenues non seulement des intermédiaires mais également des acteurs dynamiques de la gouvernance contemporaine (De Goede, Leander et Sullivan, 2016).

Le régime de sanction né de la résolution 1267 des Nations Unies a créé un nouveau régime légal antiterroriste qui gomme les distinctions entre preuve et renseignement. Les sanctions sont expressément conçues pour avoir une portée préventive. Elles cherchent à contrer les menaces terroristes à l'avance ou en l'absence de toute détermination juridique formelle quant à la culpabilité individuelle en utilisant des techniques de « *perturbation, de restriction et d'incapacité* » fondées sur le risque (McCulloch et Pickering, 2009 p631).

Concrètement, cela signifie que les décisions prises par le Comité des Sanctions des Nations Unies quant au listing sont en définitive fondées sur des renseignements classifiés selon lesquels un individu ou un groupe est considéré comme étant associé à Al Qaeda ou à ses partenaires. Dans le même temps, l'un des principes fondamentaux de la primauté du droit est que, lorsque des personnes sont visées par une action de l'exécutif, elles ont droit à certains droits procéduraux comme le droit à un recours effectif. Cependant, pour exercer ces droits de manière significative, il faut être informé des éléments qui sous-tendent l'accusation. Ainsi, lorsque les décisions d'inscription sont prises par le Comité des Sanctions des Nations Unies sur la base de renseignements secrets, elles sont par la suite transposées par des États membres ou des organismes régionaux (comme l'Union Européenne). En effet, les sanctions des Nations Unies sont toujours associées à d'autres mesures et jamais appliquées seules (Biersteker et *al.*, 2013). D'un point de vue transnational, la composition des listes est fondée sur une utilisation spécifique du renseignement comme élément bouleversant les connaissances juridiques traditionnelles et attisant les conflits entre sécurité internationale et respect des droits de l'Homme (Sullivan, 2014).

Dans le cadre de l'application des nouvelles réglementations, les acteurs bancaires sont contraints de jongler entre des centaines de listes de sécurité telles que les listes noires ou les listes de sanctions ciblées pour lesquelles ils sont légalement tenus de se conformer au mécanisme de gel des avoirs. Concernant les règlements relatifs à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme ils ont l'obligation d'implanter un programme de type KYC (Know your Customer). Un programme de ce genre comprend des procédures concernant l'approbation et l'identification du client ainsi qu'un suivi continu des relations d'affaires et ce, en particulier avec les clients à haut risque. Pour ce faire, des compagnies comme FircoSoft établissent et vendent des listes aux institutions bancaires pouvant comprendre jusqu'à 1.3 millions d'inscrits dans 240 pays et territoires. Ils fournissent également des services permettant de surveiller plus de 400 listes de sanctions, de surveillance ou de réglementation (Amicelle et Jacobsen, 2016). L'inscription de terroristes présumés ou de sympathisants dans le but de suspendre des services financiers, de signaler des transactions suspectes ou de geler et confisquer des fonds a été largement mobilisée. Cette pratique, devenue courante dans la lutte contre le financement du terrorisme, se fait parfois au détriment des procédures légales ou des questions

constitutionnelles. Ceci est particulièrement préoccupant au regard des erreurs répétées d'indentification (faux-positif) de certains suspects qui ont néanmoins été touchés par de sévères sanctions administratives (Passas, 2008).

L'exceptionnalité du régime de sanctions des Nations Unies a suscité des critiques considérables de la part de différents acteurs. Ils soulignent que le système mondial de sanctions (i) empêche les individus d'exercer leur droit à un recours effectif et de contester substantiellement leur inscription devant les tribunaux nationaux ou régionaux et (ii) oblige les Etats à violer leurs propres engagements constitutionnels concernant la protection des droits fondamentaux; et en même temps (iii) permet aux États de prendre des décisions exécutives avec des conséquences considérables au niveau international, apparemment sans être contraint par un contrôle judiciaire interne ou par les traités internationaux des droits de l'homme par lesquels ils sont liés (de Goede et Sullivan, 2013). Néanmoins, les questions juridiques et les préoccupations relatives aux droits de l'homme, bien qu'importantes, doivent être replacées dans un contexte politique plus large. La plupart des grands défis juridiques découlent des sanctions ciblées associées aux efforts de lutte contre le financement du terrorisme. Le terrorisme mondial a été qualifié par le Conseil de sécurité des Nations Unies de menace pour la paix et la sécurité internationales, et des sanctions ciblées ont été imposées aux individus et aux entités en tant que mesures préventives et dissuasives pour contrer cette menace. Les réactions négatives croissantes aux sanctions ciblées à des fins antiterroristes risquent toutefois de réduire davantage la crédibilité et l'utilité future de l'instrument des sanctions multilatérales (Bierstecker, 2009).

Après avoir mis l'emphase sur les sanctions ciblées, nous allons voir dans une seconde partie comment la lutte contre le financement du terrorisme s'est renforcée avec l'adoption d'une nouvelle stratégie : le rattachement au dispositif antiblanchiment.

2. Vers un rattachement au régime global antiblanchiment

2.1. Une réappropriation des stratégies antiblanchiment

La construction du régime global antiblanchiment s'est opérée progressivement à partir des années 1980 principalement sous l'impulsion des Etats-Unis dans un contexte de « guerre contre la drogue ». Son développement s'est ensuite justifié par la volonté de protéger le système financier de la pénétration de cet « argent sale ». En effet, le blanchiment d'argent consiste au « recyclage » de biens acquis illégalement dans le système économique légal (Scherrer, 2006). Les années 1990 sont marquées par l'émergence dans les discours politiques de la question du crime organisé comme l'une des menaces les plus sérieuses pesant sur l'ordre international ce qui conduit à une approche plus globale de la lutte antiblanchiment, devant tenir compte de cette forme multiple de criminalité (Mitsilegas, 2003).

Suite aux attentats du 11 septembre 2001, l'irruption de la question du financement du terrorisme a conduit à modifier l'organisation du dispositif international de lutte antiblanchiment et à reformuler la mission du GAFI. Créé en 1989 par le G7 (Groupe réunissant les chefs d'État et de gouvernement des sept pays les plus industrialisés du monde) lors du sommet de l'Arche à Paris, le GAFI (Groupe d'Action Financière) participe depuis activement à la lutte internationale contre « l'argent sale ». La procédure de diffusion de nouvelles normes, institutions spécialisées et pratiques professionnelles s'inspire directement des techniques employées pour promouvoir la lutte antiblanchiment au cours des années 1990 avec 8 nouvelles « recommandations spéciales » pour la lutte contre le financement du terrorisme venant s'ajouter aux 40 « recommandations spéciales » initiales (Favarel-Garrigues, 2003). Les 8 nouvelles « recommandations spéciales » du GAFI comprenaient la criminalisation du financement du terrorisme, la création de dispositions pour le gel et la confiscation des biens, l'obligation de signaler des transactions suspectes avec des liens criminels potentiels, l'imposition de conditions de lutte contre le blanchiment d'argent sur les systèmes de versement alternatifs et l'examen des lois relatives aux organisations à but non lucratif (Tsingou, 2005).

Au niveau institutionnel, l'action du GAFI a été soutenue par le FMI et la Banque Mondiale qui ont approuvé ses recommandations tout en s'engageant à les intégrer dans leur processus d'évaluation (Favarel-Garrigues et al., 2009). *« Désigné comme le « moteur » qui rend possible les actions criminelles de toutes sortes, « l'argent sale » a été ainsi érigé en menace transnationale. Le combat mené contre lui a été légitimé par le postulat que les organisations criminelles et les terroristes ne peuvent opérer sans l'accès à des ressources financières et qu'ils exploitent les faiblesses existantes des contrôles internationaux des systèmes financiers. Même si la priorité de la lutte antiblanchiment a évolué, son objectif est sensiblement resté le même : couper les fonds des organisations criminelles afin de les rendre moins opérationnelles et créer par là un effet de dissuasion »* (Scherrer, 2006 p11).

Certaines stratégies appartenant au domaine de l'antiblanchiment ont été reprises pour lutter contre le financement du terrorisme. Le principe du « follow-the-money » consiste à suivre la piste des transactions financières afin de permettre non seulement de confisquer l'argent illicite après un crime mais représente également un outil proactif majeur pour prévenir les actes de violence politique (Amoore et De Goede, 2005). Dans son étude, Naylor (1999) apporte plusieurs explications quant au développement de cette stratégie dans les années 1980 aux Etats-Unis. Premièrement, cette stratégie a notamment été mobilisée par les forces de l'ordre pour s'attaquer aux têtes des réseaux criminels qui gardaient leurs distances avec la rue se tenant ainsi éloignés des radars de la justice. Par conséquent, en suivant puis en saisissant l'argent, les forces de l'ordre étaient alors en mesure d'identifier et d'arrêter les responsables de ces réseaux. Deuxièmement, les années 1980 sont marquées par la conviction que le monde occidental est inondé de « stupéfiants » avec un commerce mondial de drogue dont le poids est estimé à 500 milliards de dollars par an, dont le marché américain pèse à lui seul entre 100 et 120 milliards de dollars. En conséquence, l'ampleur du phénomène semblait exiger qu'une attention particulière soit accordée au suivi de la piste de l'argent dans une logique préventive et non plus à la simple confiscation de biens criminels rendus légitime après avoir été blanchi. Le principal objectif est de protéger le système financier et judiciaire contre la prolifération de cet « argent sale ». En effet, les autorités craignaient que « l'argent sale » soit utilisé pour corrompre les acteurs du système judiciaire (par exemple des juges ou des procureurs). Troisièmement, les politiques de l'époque ont développé l'idée de confier aux criminels le coût de la lutte contre la

criminalité. Concrètement cela se manifeste par le fait de saisir les produits du crime pour les réinvestir dans les services d'application de la loi (Naylor, 1999).

Les mesures contre le financement du terrorisme ne cadrent pas facilement avec la législation antiblanchiment et son application, qui se concentrent exclusivement sur le produit des crimes, alors qu'il est reconnu que le crime n'est qu'une proportion modeste des finances terroristes (Levi, 2010). Le terrorisme est aussi fortement financé par des voies légitimes comme les organismes de bienfaisance ou les fiducies. En raison de la nature généralement non réglementée de ces fonds, l'exploitation des ressources caritatives et à but non lucratif par les terroristes constitue un défi majeur pour les autorités (Baradaran et al, 2014 ; Acharya, 2009) mais également pour les institutions financières dont la mission de vigilance a été étendue à la surveillance de la circulation des fonds légitimes (Mitsilegas, 2003). Ainsi, la mission de surveillance s'applique dans un premier temps à l'origine des fonds puis dans un second temps à leur destination. En effet, il s'agit de déterminer si le transfert de fonds légitimes est voué à financer des actes illégitimes. Malgré le considérable élan politique dont elle a bénéficié, la tendance à considérer le financement du terrorisme comme une autre espèce de blanchiment d'argent a toutefois soulevé des doutes. Ces doutes sont notamment fondés sur le fait que les sommes nécessaires à la perpétration d'attaques terroristes, même les plus spectaculaires, restent faibles (environ \$500 000 pour les attentats du 11 septembre 2001 et dix fois moins pour les attentats de Bali en 2002 et Madrid en 2004. Le Centre d'Analyse du Terrorisme (CAT) estime à 80 000€ le coût des attentats de Paris du 13 novembre 2015). Par conséquent, ces sommes sont beaucoup plus difficiles à détecter que les millions de dollars générés par le trafic de drogue. En outre, comme déjà mentionné, alors que le blanchiment d'argent doit par définition être lié à un crime antérieur, une grande partie de l'argent utilisé pour financer le terrorisme provient d'activités légales. Ces incertitudes rendent encore plus difficile l'évaluation du résultat de la lutte financière contre le terrorisme que l'évaluation de l'impact du dispositif antiblanchiment sur d'autres types de crimes (Eckert et Biersteker, 2007 ; Rider, 2004 ; Sharman, 2011).

2.2. Le partenariat public/privé au cœur de la lutte contre le financement du terrorisme

La lutte contre le financement du terrorisme, désormais intégrée au sein du dispositif antiblanchiment, repose sur un partenariat public/privé inédit. Le secteur financier et bancaire est particulièrement concerné par cette coopération, coopération qui s'étend désormais à toute autre profession susceptible d'être utilisée pour des activités de blanchiment (compagnies d'assurance, sociétés d'audit, etc...). Dans le cadre de cette collaboration, les acteurs privés sont tenus de se conformer à certaines obligations comme la nécessité d'établir et de vérifier l'identité du client (Know Your Customer) ou de signaler toute transaction suspecte aux cellules de renseignement financier ou à toute autre autorité compétente (Amicelle, 2008). Pour satisfaire à ces obligations, les banques se sont dotées de plusieurs dispositifs comprenant la mise en place de cellules spécialisées, de procédures écrites, de système de surveillance et de formations du personnel (Favarel-Garrigues et al., 2009 p181). De plus, elles ont recruté des « agents de conformité » (*compliance officers*) qui ont pour mission d'appliquer les standards internationaux en matière de lutte contre les flux financiers suspects (Favarel-Garrigues et al., 2010). Les « agents de conformité » sont chargés de détecter toutes transactions financières suspectées d'être liées à des activités de blanchiment ou de financement du terrorisme transitant par leur institution. Pour chaque transaction suspecte, les « agents de conformité » ont l'obligation de faire une déclaration à la cellule de renseignement financier qui se chargera alors d'enquêter sur la transaction en question. Comme le révèle l'étude d'Amicelle (2013), ce partenariat entre acteurs bancaires et cellules de renseignement financier repose sur un malentendu. En effet, « *tous les professionnels de la surveillance financière s'accordent sur l'utilisation du même mot, mais ils ne parlent pas de la même chose* » (p206). Alors que pour les agents de police et de renseignement le risque « d'argent sale » est associé à la sécurisation des populations contre les menaces d'attentats ou d'autres formes de violence, les agents de conformité l'appréhendent en termes de menace juridique, financière et réputationnelle (Amicelle, 2013).

En réponse à cette menace, les établissements bancaires adoptent une position de « mise en conformité défendable » (*defendable compliance*) dont l'objectif est de préserver leur réputation tout en se protégeant du régulateur (Ericson, 2006). De ce fait, les responsables de la gestion des risques « *adoptent une position défensive qui se traduit par une attention*

prioritairement portée aux moyens. Mais, ce faisant, ils légitiment aussi l'action de l'ensemble de l'organisation en apportant la preuve tangible qu'elle s'acquitte de ses obligations et gère effectivement les risques » (Favarel-Garrigues et al., 2009 p182). Ainsi, les coûts associés au respect de la législation antiblanchiment sont justifiés par la conviction qu'un défaut de conformité aurait des conséquences négatives sur la réputation de l'institution ce qui se traduirait par une perte d'activité, un retrait du soutien des actionnaires ou encore une chute du cours de l'action (Harvey et Fung Lau, 2008).

Suite au recentrage de la lutte antiblanchiment sur le financement du terrorisme après les attentats du 11 septembre 2001, les institutions internationales en charge de la diffusion des normes ont répondu aux inquiétudes du secteur privé en opérant un changement d'approche. D'une approche basée sur la règle reposant sur des pratiques uniformisées jugées coûteuses et peu efficaces, le GAFI et le Comité de Bâle pour la supervision bancaire ont proposé l'élaboration d'une approche basée sur les risques pour la surveillance financière (Amicelle, 2011a). L'Union Européenne a également entériné l'approche basée sur le risque avec sa « Troisième Directive Européenne Antiblanchiment » (Union Européenne, 2005) suivi par le GAFI qui a publié son « Guide sur l'approche axée sur les risques pour lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme » (GAFI, 2007). En l'espèce, l'approche basée sur le risque repose sur l'évaluation de la clientèle et sur l'attribution d'une cote de risque. Cette cote pouvant osciller entre faible et élevée est déterminée par des caractéristiques propres au client (domaine d'activité, pays de résidence etc...). L'approche axée sur les risques induit ainsi une obligation de vigilance étendue : la quête de la connaissance du client s'étend donc au-delà des frontières établies de contrôle légitime à des fins de gestion ou de marketing. De plus, l'évaluation du risque n'étant pas figé, elle implique une surveillance continue des transactions des clients (Bergström et al., 2011). Bien que l'approche basée sur les risques permette en principe un fonctionnement plus souple tout comme la production d'un renseignement de meilleure qualité, celle-ci vient modifier la base d'attribution des responsabilités. En effet, sa mise en place a conduit à un transfert des responsabilités du secteur public vers le secteur privé, lui conférant une charge d'autorégulation (Ross et Hannan, 2007).

L'approche basée sur les risques a confié la charge au secteur privé de surveiller et, si nécessaire, de dénoncer leurs propres clients. Ainsi, les professionnels concernés par la législation antiblanchiment doivent d'un côté suivre les règles et les demandes de l'Etat tout en se conformant aux règles et aux exigences propres à leur profession ce qui peut être source de tension voir de conflit d'intérêt. Par exemple, dans leur récente étude, Helgesson et Mörth (2016) se sont intéressés aux conséquences de l'évolution de la législation antiblanchiment sur la profession d'avocat en Suède et au Royaume-Uni. Cette étude illustre parfaitement les zones de tension entre secteur public et privé, les avocats sont partagés entre leur volonté de se conformer aux exigences du régulateur et leur devoir vis-à-vis de leur client notamment en ce qui concerne le respect du secret professionnel. Ce dilemme éthique a amené les avocats à développer leurs propres politiques de gestion du risque, politiques qui diffèrent en fonction des particularités du cadre normatif national mais dans lesquelles la logique de profit a préséance sur la prévention du crime. Ainsi, pour les avocats, la procédure standard d'évaluation du risque semble ne pas toujours refléter le risque « réel » représenté par leur client. Le fait qu'un individu soit coté comme « élevé » selon la procédure standard n'est pas un motif suffisant pour « rejeter ou éviter » la relation d'affaire. En complément, les avocats préfèrent miser sur leur jugement professionnel pour déterminer le niveau de risque « réel » de leur client (Helgesson et Mörth, 2016).

La mise en place d'une approche basée sur les risques devait également répondre à une problématique de sur-déclaration. En effet, avant les nouvelles directives, les entités déclarantes privilégiaient la quantité à la qualité pour ne pas manquer à leur obligation de conformité et se protéger ainsi du régulateur (*défendable compliance* en pratique). En adoptant une nouvelle stratégie basée sur les risques, les Etats s'attendaient à une réduction des déclarations de mauvaise qualité et à une amélioration du renseignement transmis aux cellules de renseignement financier. Cependant, les questions relatives à l'identification du risque demeurent, l'évaluation de celui-ci reposant sur des critères opaques (Gelemerova, 2009). Plus récemment, Amicelle et Iafolla (2017) se sont intéressés à l'évolution des relations entre secteur privé et cellule de renseignement financier au Canada et notamment en ce qui a trait à la production du soupçon. Dans cette étude, les auteurs ont montré qu'un virage s'était opéré depuis 2014 vers une « conformité pour le renseignement » (*Compliance for intelligence*) qui comporte des exigences plus élevées en termes de qualité des déclarations d'activités financières suspectes. La « conformité aux fins de renseignement »

introduit un nouveau dialogue entre les agents de conformité et la cellule de renseignement financier au sein duquel les banques doivent être en capacité d'expliquer et de justifier leurs décisions. Néanmoins, du point de vue des banques, la « surdéclaration défensive » demeure la stratégie privilégiée. Les coûts quotidiens relatifs à la conformité empêchent les banques de tout déclarer, mais la surdéclaration reste bien plus prudente que la sous-déclaration en termes de risques qu'ils soient réputationnels ou financiers (Amicelle et Iafolla, 2017).

Dans cette partie, nous avons pu constater que la lutte contre le financement du terrorisme repose principalement sur un partenariat public/privé entre les entités déclarantes d'une part et les instances de contrôle d'autre part. Dans la partie suivante nous aborderons une troisième et dernière stratégie issue d'un tout autre genre de « partenariat » entre secteur public et privé.

3. Nouvelles perspectives dans la lutte contre le financement du terrorisme

3.1. Le TFTP : nouveau fer de lance américain dans la lutte financière contre le terrorisme

Au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, les Etats-Unis, sous l'impulsion du Département du Trésor, ont mis sur pieds un programme de traque du financement du terrorisme (*Terrorist Finance Tracking Program – TFTP*). Ce programme repose entièrement sur l'accès à la base de données de la Society for Worldwide Interbank Telecommunication (SWIFT). SWIFT est une coopérative fondée en 1973 en Belgique par 239 banques issues de 15 pays dont l'objectif est de « *permettre la transmission, la réception et le traitement automatisés et transparents des communications échangées entre les utilisateurs* » (SWIFT, 2017a). En d'autres termes il s'agit d'une « *plateforme de communication électronique articulée autour d'un « langage » commun utilisable pour toutes les transactions financières internationales* » (Amicelle, 2014 p82). SWIFT est depuis devenue une infrastructure financière mondiale qui dessert plus de 200 pays et territoires via près de 11 000 institutions à travers le monde. En 2017, 7.1 milliards de transactions financières ont transité par SWIFT (SWIFT, 2017b). En 2001, SWIFT possédait deux

centres d'exploitation de données, l'un situé aux Etats-Unis et l'autre aux Pays-Bas où tous les messages étaient archivés de manière simultanée pour une période de 124 jours en cas de litige ou de données manquantes (De Goede, 2012a).

Sous l'égide du TFTP, l'OFAC (Office of Foreign Assets Control), qui dépend du Département du Trésor, a eu recours à des injonctions administratives (*administrative subpoenas*) pour avoir accès à la base de données SWIFT située aux Etats-Unis (Amicelle, 2011b). Alors que le Département du Trésor s'était heurté par le passé à des refus de la coopérative concernant l'accès à ses données (Wesseling et al., 2012 ; Zarate, 2013), SWIFT a cette fois consenti à collaborer avec le Département du Trésor tout en négociant avec celui-ci pour s'assurer que les données consultées seraient utilisées uniquement dans le cadre d'enquêtes sur le terrorisme (Gonzalez Fuster et al., 2008). Par conséquent, le Département du Trésor a eu non seulement accès aux informations du serveur américain mais également à celles du serveur européen, ceux-ci fonctionnant d'après un mécanisme de mise en miroir pour des raisons de sécurité (« back-up ») (Conseil de l'Union européenne, 2007 ; Groupe de travail « article 29 », 2006). Ce stratagème a ainsi permis aux Etats-Unis de contourner la législation européenne en matière de protection des données et de la vie privée jusqu'en 2006, date à laquelle le TFTP a été révélé au public.

Les propos tenus par les architectes du TFTP illustrent parfaitement l'importance pour les Etats-Unis d'avoir accès aux données SWIFT. Ainsi, dans son livre, Juan C. Zarate (ancien secrétaire adjoint du Trésor sur les questions de financement du terrorisme et de crimes financiers) écrit : « *SWIFT fournit des empreintes financières profondes sur les transferts internationaux d'actifs. L'accès aux données SWIFT donnerait au gouvernement américain une méthode jamais vue auparavant pour révéler des liens financiers, des informations qui pourraient débloquent des indices importants pour déjouer un prochain attentat ou permettre à tout un réseau de soutien terroriste d'être exposé et perturbé. Combiné avec d'autres renseignements, le potentiel des données SWIFT à révéler des liens et des relations entre des acteurs inconnus est immense* » (Zarate, 2013 p53). Ce discours est également soutenu par John B. Taylor (ancien sous-secrétaire d'État aux affaires internationales au sein du Trésor) « *en utilisant le renseignement financier les experts pourraient ensuite cartographier les réseaux et combler les chaînons manquants au sein des réseaux terroristes* » (Taylor, 2007 p86). L'analyse des données SWIFT permet ainsi aux

analystes du TFTP de localiser à distances des suspects de terrorisme. Cette localisation permet de « *cartographier les réseaux terroristes de soutien financier, y compris l'identification d'associés inconnus jusqu'alors* » (Commission européenne, 2013 p6). Ainsi, la priorité n'est pas tant le gel des avoirs ou le blocage des flux associés aux suspects recensés que de mobiliser le renseignement qui découle de leur circulation (Amicelle, 2014). Néanmoins, malgré ses objectifs prometteurs, l'efficacité du TFTP reste difficile à évaluer du fait de son opacité, le détail des cas n'étant pas disponible dans le domaine public (Wesseling et al., 2012).

3.2. Accès aux données personnelles et libertés individuelles

Le TFTP a été à l'origine de nombreuses controverses, notamment après que celui-ci ait été rendu public par le *New York Times* en juin 2006. En effet, l'Europe a appris avec stupeur comment les Etats-Unis, avec la complicité de SWIFT, ont collecté les données financières privées de ses citoyens et ce, sans égard pour la législation européenne en matière de protection de la vie privée (De Goede, 2012b). En septembre 2006, les premières conclusions de la Commission belge de la Protection de la Vie Privée révèlent que le TFTP entraîne « *une violation secrète, systématique, massive et durable des principes européens fondamentaux en matière de protection des données* » (CPVP, 2006 p21). Cet avis est également partagé par l'Union Européenne dont le groupe de travail relatif à la protection de la vie privée conclut que le TFTP implique « *un manque de transparence et une absence de mécanismes de contrôles efficaces* » ce qui « *représente une violation grave de la Directive Européenne sur la protection des données* » (Groupe de Travail 29, 2006 p29). Entre 2006 et 2010, les Etats-Unis et l'Europe entament un processus de négociation autour du TFTP avec comme point d'orgue la question de l'accès aux données financières européennes. Les négociations débouchent sur un premier accord UE-US à l'été 2007 dans lequel les Etats-Unis s'engagent à ce que les données SWIFT soient strictement utilisées à des fins antiterroristes avec des garanties internes et des obligations de conservation des données. Cet accord comprend également la nomination d'une « *personnalité européenne éminente* » par la Commission Européenne avec l'aval du Département du Trésor dont le mandat est d'exercer un contrôle indépendant sur l'utilisation des données SWIFT afin de confirmer que les engagements américains sont effectivement respectés (Amicelle, 2011b). L'année 2008 est marquée par le contre-pied pris par la Commission belge de Protection de la Vie Privée dans l'affaire

SWIFT. Après deux ans d'enquête, celle-ci conclue finalement que SWIFT « *a procédé d'un comportement prudent, diligent et attentif, parmi les enjeux pris en compte, à la protection des données à caractère personnel transférées depuis l'Union Européenne* » (CPVP, 2008). Toutefois, face au scandale, SWIFT amorce une restructuration de son architecture réseau en implantant un nouveau centre opérationnel en Suisse au sein duquel les données européennes seront désormais stockées, hors de portée des injonctions américaines (Amicelle, 2011b).

Suite à la restructuration opérée par SWIFT, les Etats-Unis ont entamé un nouveau processus de négociation avec l'Europe et notamment avec la Commission Européenne dans le but de pouvoir continuer à bénéficier d'un accès aux données européennes dans le cadre du TFTP. Ces négociations débouchent sur un nouvel accord UE-US entériné par le Conseil de l'Europe le 1^{er} février 2010 mais ce dernier est invalidé 10 jours plus tard par le Parlement Européen. En effet, une majorité de députés européens n'étaient pas satisfait des garanties exprimées quant à la protection des données. De plus, par la voix de son rapporteur, le Parlement Européen pointe du doigt le fait que l'Union Européenne « *continue d'externaliser ses services de sécurité aux États-Unis sans aucune réciprocité* » et soutient également que « *les règles sur le transfert et le stockage des données prévues dans l'accord provisoire n'étaient pas proportionnées* » (Parlement Européen, 2010 p2). Finalement, un nouvel accord est adopté en juillet 2010 incluant deux nouveaux éléments majeurs. Premièrement la nomination d'un surveillant européen aux Etats-Unis dans le but de « *s'assurer que les données fournies ne sont consultées que dans les cas où il existe un lien clair avec le terrorisme ou son financement, et la recherche des données est étroitement adaptée* » (Commission Européenne, 2012 p5). Deuxièmement, les agents de l'OFAC auront dorénavant l'obligation de s'adresser à l'Office de Police Européen (Europol) pour toute demande relative aux données SWIFT stockées en Europe. Le rôle d'Europol est ici de s'assurer que les injonctions administratives émanant du Département du Trésor sont légitimées par un objectif antiterroriste et qu'elles respectent ainsi les conditions de l'accord (Amicelle, 2013 : Mitsilegas, 2014). Comme le remarque De Goede et Wesseling (2017), les débats soulevés par la révélation du TFTP se concentrent particulièrement autour de la question du secret plutôt que sur le fonctionnement concret du programme.

Les années de négociations UE-US autour du TFTP ont amené plusieurs officiels européens à réfléchir à la création d'un programme équivalent pour l'Europe. Les principaux arguments en faveur du développement d'un *EU Terrorist Finance Tracking System (EU-TFTS)* étant « (1) d'éviter le transfert systématique des données financières européennes vers les États-Unis, (2) un contrôle renforcé des décisions de sécurité européennes, (3) un processus analytique et filtrant (4) une meilleure protection des données personnelles et une garantie plus forte du respect des droits fondamentaux conformément à la législation de l'Union Européenne » (Wesseling, 2014). Concrètement cela signifierait que « les recherches dans les données SWIFT seraient effectuées par des agents de renseignement européens et que des données plus ciblées seraient fournies aux autorités américaines ». De plus, cela pourrait « accroître leur capacité à accéder aux données pertinentes et renforcer leurs capacités d'analyse pour suivre et identifier les terroristes au moyen de transactions financières » (Commission Européenne, 2013a). Ainsi, les députés européens ont paradoxalement appelé à imiter le programme américain alors que ces derniers l'avaient initialement critiqué sur la base de l'atteinte à la protection des données et de la vie privée (Amicelle, 2013b). Le projet d'un EU-TFTS a finalement été mis en suspens. En effet, « la Commission a évalué les options possibles pour un système européen de suivi du financement du terrorisme (EU TFTS) en ce qui concerne leur nécessité, leur proportionnalité, leur rapport coût-efficacité et le respect des droits fondamentaux. À la suite de cette évaluation, la Commission a conclu qu'à ce stade, la pertinence de présenter une proposition de TFTS de l'UE n'était pas clairement démontrée » (Commission Européenne, 2013b). A ce jour, la pertinence quant à la mise en place d'un EU-TFTS n'a pas été réévaluée.

Dans cette première partie, nous nous sommes intéressés aux trois grandes stratégies de lutttes contre le financement du terrorisme étudiées dans la littérature. Dans un premier temps, nous avons montré comment les Etats s'étaient inspirés du régime de sanctions des Nations-Unies pour lister et « geler » les individus suspectés de terrorisme (impossibilité de voyager et avoirs gelés). Dans un second temps, nous nous sommes attardés sur la stratégie du « follow the money » dont l'objectif est de suivre la piste de l'argent pour tenter de remonter jusqu'aux réseaux terroristes et ainsi prévenir d'éventuels attentats. Dans un troisième temps, nous nous sommes penchés sur le TFTP, le programme américain de traque du financement du terrorisme, qui repose entièrement sur l'utilisation des données de la

compagnie SWIFT. L'accès à ces données permet par exemple aux autorités américaines de détecter des réseaux terroristes et d'établir des liens entre leurs membres. L'étude de la lutte contre le financement du terrorisme a mis en exergue l'apparition d'un nouveau type de policing transnational. Ce policing financier transnational revêt un caractère inédit au sens où il repose sur une collaboration entre autorités régaliennes et secteur privé. Dans la deuxième partie, nous nous intéresserons en détail à l'évolution et aux transformations du policing transnational et à sa multilatéralisation.

II. Transnationalisation du policing : un enjeu majeur à l'ère de la globalisation

« La police est une institution qui ne se résume pas à une seule organisation, mais qui est au contraire susceptible d'agrèger autour d'elle une multitude d'organismes et de réseaux. C'est un ensemble d'acteurs publics et privés qui contribuent à la production de l'action de police, ce dont rend compte la distinction que font les Anglo-saxons entre la police - l'institution - et le policing – l'action de faire la police » (Jobard et Maillard, 2015 p225). Cette distinction a donné naissance à plusieurs expressions : *extended police family* (que l'on pourrait traduire littéralement par « famille policière étendue »), *plural policing* (Crawford, 2008 ; Jones et Newburn, 2006) mais encore *multilateralisation of policing* (Bayley et Shearing, 2001). Pour Sheptycki (2005) « le policing est un ensemble de pratiques visant à sécuriser l'ordre social au moyen d'un ensemble de processus de contrôle impliquant la surveillance de populations suspectes et de territoires : ces pratiques sont sous-entendues par la promesse et la mise en œuvre effective de sanctions et d'interdictions » (p32).

Ian Loader (2000) différencie plusieurs types d'activités liés au *policing*. Premièrement, une activité « au-delà » (*beyond governments*) lorsque le *policing* s'organise par des arrangements commerciaux entre prestataires privés. Cette activité est matérialisée par la croissance exponentielle du marché de la sécurité privée à travers le monde. En France par exemple, d'après les chiffres de l'INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques), le nombre d'agents de sécurité privée a augmenté de 45% entre 1982 et 2001 contre 21% pour les effectifs de police (Ocqueteau, 2004). Deuxièmement, Loader (2000) distingue une activité « en dessous » (*below governments*) quand la population organise des activités de patrouille et de surveillance de sa propre initiative. En effet, « en l'espace d'une

*génération, les patrouilles citoyennes, les associations de prévention de la délinquance, les services bénévoles de protection en direction du public à risque se seraient multipliés, accentuant encore le déclin du monopole de l'Etat » (Bayley et Shearing, 1996 p587-588). Troisièmement, on observe une activité « au-dessus » (*above governments*) quand les gouvernements se mettent d'accord sur des formes de coopérations policières internationales. On peut citer comme exemple les dynamiques d'intégration régionale au sein de l'Union Européenne avec la mise en place de « clubs » policiers dans le domaine de la lutte contre la drogue et le terrorisme dès les années 1970 puis, par la suite, avec la création d'Europol (Bigo, 1996). Cette dernière forme de transformation produit un phénomène de transnationalisation du *policing*.*

Le concept de transnationalisation appartient à la sphère des Relations Internationales. A partir des années 1970, plusieurs auteurs de cette discipline ont réorienté leurs objectifs pour s'intéresser aux relations transnationales qui se définissent par « *des contacts, coalitions et interactions à travers les frontières étatiques hors du contrôle des organes centraux de politique étrangère des gouvernements* » (Keohane et Nye, 1971 p75). Or, « *si la police moderne a toujours été, dans une large mesure tout du moins, partie prenante des Etats-nations, ce système traverse une période de grand changement du fait de la mondialisation. On peut donc attendre de l'étude du policing qu'elle nous aide à comprendre des problèmes de bien plus grande ampleur* » (Sheptycki, 2005 p28).

Dans cette partie, avant d'aborder le thème du *policing* financier transnational dans la lutte contre le financement du terrorisme, il convient de s'attarder sur l'évolution du *policing* transnational dans son ensemble. De ce fait, nous nous intéresserons principalement au phénomène de transnationalisation du *policing*. Dans une première partie, nous aborderons ce sujet d'un point de vue historique, nous nous attarderons particulièrement sur la création et le développement d'organisations impliquées dans la coopération policière internationale comme Interpol et Europol. Dans une seconde partie, nous nous pencherons sur les rapports de pouvoir entre les Etats et les organisations supranationales en charge de la diffusion des normes dans le domaine du *policing*. Nous adopterons également un point de vue critique vis-à-vis du *policing* transnational ce qui nous permettra de dresser un bilan actuel quant à l'efficacité des pratiques de coopération.

1. Le policing transnational : approche historique

1.1. Les préludes de la coopération policière internationale : le cas d'Interpol

Il paraît impossible de s'intéresser à la question du policing transnational sans s'attarder sur la principale organisation de coopération policière internationale : Interpol. Bien qu'initialement créée en 1923 sous le nom de Commission internationale de police criminelle (CIPC), nous nous intéresserons ici à son développement à partir de 1956. C'est à cette date que son titre officiel devint Organisation internationale de police criminelle (OIPC-Interpol) « *dont on pensait qu'il soulignait mieux son caractère permanent* » (Bresler, 1993 p34).

Les années 1950 sont marquées par une multiplication des initiatives de coopération internationale, qu'elles soient intergouvernementales ou non-gouvernementales (Edwards, 2004). Les dirigeants des Etats ont alors réalisé que le système international était caractérisé par une interdépendance complexe et ont de ce fait formulé leurs intérêts de façon multilatérale (Keohane et Nye, 2012). Cette logique a d'ailleurs conduit à la création de nombreuses organisations internationales comme l'Organisation des Nations-Unies FMI (Fond Monétaire International) ou encore la Banque Mondiale. Ainsi, la volonté d'une collaboration policière exprimée par les Etats s'est traduite par la création d'Interpol, d'abord en tant que « club des officiers » (puisque les membres de l'organisation étaient des commissaires de police), puis dans les années 1960 comme une organisation intergouvernementale formelle (Gerspacher, 2008).

En tant qu'organisation intergouvernementale internationale, le cas d'Interpol est tout à fait singulier au regard de ses origines juridiques. En effet, la mise en place d'Interpol ne repose sur aucun accord entre les Etats, sa position s'est ainsi établie au fil du temps (Anderson, 1989). L'année 1956 est une année cruciale dans l'histoire d'Interpol, elle peut être considérée comme la seconde naissance de l'organisation. Lors de l'Assemblée Générale de 1956, Interpol se dote alors d'une nouvelle constitution lui permettant de moderniser son statut. Ainsi, l'Article 2 de la Constitution d'Interpol définit ses principaux objectifs qui sont (1) d'« *assurer et promouvoir l'assistance mutuelle la plus large possible*

entre toutes les autorités de police criminelle dans les limites des lois existant dans les différents pays dans l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme » et (2) d' « établir et développer toutes les institutions susceptibles de contribuer efficacement à la prévention et à la répression des crimes de droit commun » (Interpol, 1956). Bien que son siège se situe en France depuis 1946 (d'abord à Paris puis à Lyon à partir de 1989), il faut attendre 1972 pour qu'un accord de siège soit conclu avec le pays hôte reconnaissant ainsi son statut d'organisation internationale intergouvernementale. Cette décision fait d'ailleurs suite à celle des Nations-Unies qui reconnaissent également ce statut à Interpol en 1971. De plus « l'Organisation compte également sept bureaux régionaux à travers le monde ainsi que des représentations auprès des Nations Unies, à New York, et de l'Union européenne, à Bruxelles. Chaque pays membre dispose d'un Bureau central national » (Interpol, 2017).

Pour mener à bien sa mission de lutte contre la criminalité transnationale, Interpol dispose de plusieurs outils qui facilitent la coopération policière entre Etats. Premièrement, l'organisation dispose d'un intranet sécurisé permettant aux services de police de communiquer entre eux via une messagerie sécurisée mais également d'avoir accès à l'ensemble des ressources d'Interpol (bases de données sur les personnes disparues, criminels recherchés, etc...) (Gerspacher, 2002). En 1980, plus de 100 pays membres de l'OIPC ont souscrit au réseau intranet international. Ce réseau est d'ailleurs modernisé en 1987 avec l'*automatic message switching system (AMSS)* fournissant un service plus rapide entre les différents Bureaux, il permet déjà à l'époque de diffuser chaque année plus de 500 000 messages relayés par le siège d'Interpol (Fooner, 1989). En 1983, 60% des communications transitant par Interpol sont liées à la lutte anti-drogue (Leamy, 1983). Deuxièmement, l'OIPC est également impliquée dans la négociation d'accord de coopération, cette assistance profite notamment aux Etats en voie de développement ou en transition (Bresler, 1993). L'assistance fournie par Interpol concerne principalement la négociation de traités d'extradition entre les Etats membres. Troisièmement, Interpol permet la diffusion de mandats d'arrêts internationaux, elle recense ainsi dans sa base de données les personnes recherchées par les forces de police internationales. Sa base de données contient également une liste des personnes disparues (Fooner, 1989). En 2016, Interpol compte 190 pays membres pour un budget de 113,7 millions d'euros et près de 3 milliards de recherches ont été effectuées via ses différentes bases de données sur l'ensemble de l'année via son nouveau système de communication I-24/7 (Interpol, 2016).

Néanmoins, malgré son développement, Interpol a essuyé de nombreuses critiques depuis les années 1970. En effet, si son existence n'a jamais été remise en question, son efficacité elle, est particulièrement décriée (Lewis, 1976). Les reproches portent également sur l'activité d'Interpol qui a tendance à se concentrer sur la criminalité « banale » au détriment de la lutte internationale contre la drogue et le terrorisme (Bigo, 1996). Sur ce point, l'organisation est restreinte par l'Article 3 de sa Constitution qui lui interdit de travailler sur des crimes à caractère politique. De plus malgré la création d'Interpol, dans l'ensemble du monde, les systèmes de police ont maintenu des traits distincts fondés sur les cultures et les traditions nationales (Deflem, 2004). De ce fait, il est difficile d'instaurer un climat de confiance entre des Etats présentant des traditions politiques et légales différentes. Par conséquent, « *Interpol ne peut à la fois s'étendre, se mettre d'accord sur un mode de fonctionnement satisfaisant pour tous et monopoliser toutes les activités policières internationales. Elle se verra peu à peu concurrencée [...] par des réseaux spécialisés de clubs européens, par des accords spécifiques qui créent des logiques d'intégration nationale antagoniste, par des organisations plus neuves comme Europol* » (Bigo, 1996 p.69).

Dans la prochaine section, nous nous intéresserons exclusivement au développement du policing transnational au sein de l'Union Européenne. Ce choix découle de l'importance de ce thème dans la littérature scientifique sur le policing transnational.

1.2. La construction d'un espace de coopération européen

Face à la politique d'Interpol caractérisée par l'inaction de l'organisation en matière de lutte contre certaines formes plus sérieuses de criminalité (comme le terrorisme ou le trafic de drogue), plusieurs Etats européens décident d'unir leurs forces en créant des structures leur permettant de mieux coopérer entre eux. Dans cette logique, le groupe TREVI (Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme, Violence Internationale) est créé le 1er juillet 1975. Ce dernier est composé des ministres de l'Intérieur et de la Justice des 12 Etats membres de l'Union européenne. D'autres pays comme le Canada, les Etats-Unis, la Suisse ou encore l'Autriche participent activement aux travaux du groupe (Bonnefoi, 1995). Le groupe TREVI vise (1) à renforcer la coopération des services de police et de sécurité des Etats membres de la Communauté européenne ; (2) à prévenir et à réprimer plus efficacement le terrorisme, le trafic des stupéfiants ou toutes autres formes de grande criminalité ; (3) à

prévenir et à réprimer l'immigration clandestine organisée (Groupe TREVI, 1990). D'un point de vue opérationnel, TREVI a établi plusieurs groupes de travail spécialisés dans divers aspects de la criminalité. De ce fait, le groupe TREVI I est spécialisé dans la lutte contre le terrorisme et l'échange d'informations en la matière. Le groupe TREVI II est chargé de la coordination en matière d'équipement (armes, technologies, sciences médico-légales) et de formations techniques et tactiques pour les policiers. Le Groupe TREVI III a pour mission principale la lutte contre la criminalité internationale organisée, notamment en lien avec le trafic de stupéfiants (Den Boer et Walker, 1993 ; Anderson et *al.*, 1995 ; Bonnefoi, 1995). Enfin le groupe TREVI 92 est créé en 1988 dans le but d'analyser les conséquences de la suppression des frontières internes de la Communauté européenne (Benyon et *al.*, 1993). Ainsi, le groupe TREVI a permis la mise en place de canaux formels de coopération pour les agents de liaison des différentes agences de police européenne pour lutter contre des formes spécifiques de criminalité (Sheptycki, 1995). Par conséquent « *le succès de TREVI en tant que stimulant de la coopération policière européenne, non seulement dans les domaines clés du terrorisme et de la drogue, mais aussi sur une grande variété de problèmes, ne peut être sous-estimé* » (Sheptycki, 1995 p621).

Dans les années 1980, l'Accord de Schengen marque un tournant important dans l'évolution de la coopération policière et judiciaire européenne. Le 14 juin 1985, la France, l'Allemagne fédérale, les Pays-Bas, le Luxembourg et la Belgique signent l'Accord de Schengen relatif à la suppression progressive des contrôles aux frontières communes. Ce traité « *était surtout une déclaration d'intention en vue de faciliter la libre-circulation des personnes, la suppression des contrôles aux frontières intérieures et les coopérations policières, douanières et judiciaires. [...] Cet Accord préluait à la création d'un espace européen nouveau dont les modalités de fonctionnement visaient à assurer à la fois une plus grande liberté et une plus grande sécurité* » (Bonnefoi, 1995 p70-71). Ces principes sont finalement mis en application à partir du 19 juin 1990 date à laquelle la Convention de Schengen est signée. Au chapitre de la coopération policière et judiciaire, la Convention prévoit la mise en place du droit de poursuite transfrontalière, une politique commune en matière de lutte contre l'immigration illégale et des actions conjointes pour combattre les réseaux de trafic de stupéfiants et le terrorisme (Anderson et *al.*, 1995 ; Fijnaut ; 1993). Cependant les États membres ont maintenu la possibilité d'adopter des mesures visant à

améliorer leur sécurité intérieure, pour autant qu'elles soient compatibles avec les objectifs et les règles de la Communauté (Den Boer, 1991).

L'application de la Convention prévoit également la création d'un système informatisé Schengen (SIS) dont le fichier central se trouve à Strasbourg. « *Ce système regroupe des renseignements provenant des pays signataires concernant les objets et personnes impliqués dans la grande criminalité (antécédents criminels justifiant une surveillance, personne recherchée dans le cadre d'une procédure judiciaire, personnes disparues, armes, fausse monnaie, véhicules volés etc...) et les étrangers devant faire l'objet d'un refus d'admission pour des raisons d'ordre public et de sécurité* » (Bigo, 1996 p141). De plus, chaque Etat utilisateur du SIS possède un bureau national SIRENE (Supplementary Information Request at the National Entries) qui est responsable de tout échange d'information supplémentaire et de la coordination des activités liées aux alertes SIS. En 2018, le SIS est opérationnel dans 30 pays européens incluant 26 Etats membres de l'Union européenne et 4 pays associés à l'espace Schengen (la Suisse, la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein) (Commission Européenne, 2018).

Peu après la signature de la Convention Schengen, le visage du policing transnational européen va encore considérablement évoluer. En effet, en 1991 dans le cadre des négociations du traité de Maastricht, un projet de création d'une police européenne est présenté, notamment sous l'impulsion de l'Allemagne de son chancelier Helmut Kohl. Après plusieurs mois de délibération, un groupe *ad hoc* Europol issu des groupes TREVI III et TREVI 92 est constitué en juin 1992 lors du Conseil des ministres Trevi de Lisbonne. Ce Groupe de travail est chargé de l'élaboration de la Convention Europol. Parallèlement, une équipe de projet est chargée de la formation et du développement de l'unité drogue Europol (EDU) (Bigo, 1996). L'EDU est finalement opérationnelle en 1995, sa mission est de faciliter les échanges d'informations en matière de trafic de stupéfiants entre les différentes forces de police des 15 pays membres de l'Union européenne (Gerspacher, 2008). Le projet Europol marque par ailleurs la fin du groupe Trevi. En 1998, l'Europol Drugs Unit (EDU) devient l'Office Européen de Police (Europol) dont la création n'est pas seulement liée à la menace représentée par la criminalité transnationale mais également dans un objectif de compensation suite à l'abolition des contrôles aux frontières européennes (Bruggeman, 2002).

Depuis le traité de Maastricht, on constate par ailleurs un élargissement notable des missions d'Europol (Bush, 2002 ; Bigo et Guild, 2002). En effet, suite à la ratification de la convention d'Europol et du Programme de Tampere de 1999, l'organisation acquiert de nouveaux pouvoirs comme celui d'entreprendre ou de diligenter des enquêtes auprès des autorités policières des Etats membres mais également la possibilité de soutenir voir de superviser des enquêtes initiées par les Etats (Anderson, 2002). Ainsi « *d'une part, l'Office européen de police avait pour objectif de combattre la criminalité organisée et internationale d'autre part, sur le plan fonctionnel, Europol était désigné comme étant une police de renseignement chargée de faciliter les échanges d'informations entre les pays membres, de rassembler et analyser les données policières afin de produire des renseignements stratégiques utiles aux services de police nationaux* » (Gerspacher et Lemieux, 2005 p5). En 2017, Europol emploie près de 1200 personnes et dispose d'un budget de 114 millions d'euros. Cette année-là, Europol aura traité 46 000 cas et plus de 870 000 messages ont été échangés via ses différents canaux (Europol, 2017).

1.3. L'émergence d'une sous-culture du policing transnational

Depuis les années 1980, le travail du savoir (*Knowledge Work* en anglais, traduction reprise de Bigo (1996), Jobard et Maillard (2015)) fait partie intégrante de la sous-culture du policing transnational. Ce travail du savoir résulte de la création d'un « espace informatisé » (Zuboff, 1988) qui a amené une révolution de l'information (Castells, 1989, 2000a, 2000b, 2004) puis l'émergence de la « société du savoir » (Ericson et Shearing, 1986 ; Stehr, 1994). A l'âge de l'information, le travail policier a considérablement évolué. Ainsi, la priorisation n'est pas tant donnée à la protection directe des biens et des personnes qu'à la collecte, au traitement et à l'échange d'informations sur le crime et l'insécurité (Sheptycki, 1998a). De ce fait, le traitement de cette information pour d'autres institutions de sécurité (comme les agences de régulation) est devenu la principale raison d'être de la police (Ericson, 1994). Si le travail de police a été considérablement affecté par ce changement social, il en va de même pour le policing transnational. Ainsi, Sheptycki (2005) identifie quatre corrélats qui caractérisent la sous-culture du policing transnational dans la société de l'information : l'infrastructure technologique, l'infrastructure juridique, le régime politique et le régime administratif.

L'évolution du policing dans la sphère transnationale n'aurait été possible sans l'apparition et le développement de nouvelles technologies permettant notamment la mise en place de plateforme facilitant les échanges. De ce fait, « *le commerce transnational des technologies policières apportent des améliorations constantes à l'infrastructure technologique existante, dont découle un besoin permanent d'adaptation des routines mises en œuvre dans le cadre de la sous-culture du policing transnational* » (Sheptycki, 2005 p135-136). Outre les technologies de l'information, les « technologies de coercition » font également l'objet de transfert au niveau mondial (Haggerty et Ericson, 1999). Les organisations policières ont de ce fait été contraintes de s'adapter en permanence aux nouveaux outils technologiques qui leur étaient fournis, modifiant ainsi progressivement leurs pratiques professionnelles.

Les pratiques liées au policing transnational se caractérisent également par la multiplicité des cadres normatifs. En effet, si les policiers sont censés respecter les règles issues du droit pénal national, ils doivent en outre maîtriser le cadre juridique transnational en vue de faciliter les initiatives de coopération transfrontalière. Par ailleurs, le cadre normatif transnational est régi par le principe de souveraineté des Etats qui garantit le monopole des actions policières sur son territoire. De ce fait « *la doctrine de la souveraineté crée un terrain juridique fragmenté sur lequel se constituent de précaires actions transnationales de police [...] du point de vue de la sous-culture du policing, seules existent des stratégies d'adaptation permettant d'instrumenter adroitement des normes juridiques en fonction des exigences de la situation* » (Sheptycki, 2005 p139-143). En pratique, cette fragmentation peut aussi bien accroître les pouvoirs policiers (par exemple en choisissant une juridiction plutôt qu'une autre lors d'une arrestation) que de constituer un frein lors de certaines enquêtes (Sheptycki, 1996 ; 1998b). Néanmoins, le cadre juridique transnational naissant est fait pour faciliter l'action policière (Anderson et *al.*, 1995 ; Joubert et Bevers, 1996). Ainsi l'Europe a préféré reléguer au second plan les questions de souveraineté nationale en développant un système complexe d'accords bilatéraux et multilatéraux permettant l'élaboration d'un « champ de la sécurité intérieure européenne » (Bigo, 2000).

Le régime administratif qui régit le policing transnational est un régime complexe. Pour pouvoir mener à bien des actions à travers les frontières, les acteurs du policing transnational sont confrontés à une multitude d'institutions. Cette « fragmentation institutionnelle » est

chose commune dans les régimes démocratiques au sein desquels une seule institution ne peut posséder l'ensemble des pouvoirs de police. Néanmoins, elle n'en reste pas moins un facteur de complication (conflits d'intérêts entre deux institutions, tension entre policing public et privé etc...). Toutefois, Sheptycki (2005) précise que « *malgré ces quelques problématiques, il faut reconnaître qu'au quotidien la coordination de l'ensemble des institutions de policing qui travaillent dans ce type d'environnement ne pose pas de problème. Même si elle n'est pas toujours optimale, la coopération interinstitutionnelle routinière est indispensable dans les régimes administratifs combinant complexité et multiplicité des institutions* » (p149).

Dernier corrélat constitutif de la sous-culture du policing transnational, le régime politique influence considérablement les pratiques des acteurs du policing. A la fin du XXème siècle, la globalisation vient bouleverser l'ordre mondial. Ce nouvel ordre mondial est caractérisé par une interdépendance des Etats (Keohane et Nye, 2012) mais également par la présence sur la scène internationale d'acteurs non-étatiques indépendants pesant sur les affaires mondiales (Sheptycki, 2005). Ainsi, l'existence et les capacités relatives d'acteurs non-étatiques au sein du système auront une influence certaine sur les pratiques policières (Sheptycki, 2000a). Plusieurs auteurs ont ainsi souligné l'importance grandissante des entreprises de sécurité privée dans la formation du régime global de marchandisation de la sécurité, pour Johnston (2000) « *le policing public transnational est un phénomène relativement récent, mais le marché de la sécurité commerciale est déjà dominé par une poignée d'entreprises transnationales* ». De plus, « *la production du savoir policier est interactivement connectée à l'évolution du régime de gouvernance transnationale [...] dans la mesure où les régimes transnationaux déterminent en partie le développement des sous-cultures policières, les mentalités qui en sont issues ont, en retour, des effets sur le régime politique* ». (Sheptycki, 2005 p156-157). Il y a donc une influence réciproque entre le régime politique transnational et le développement des pratiques du policing. De ce fait, l'émergence d'organisations internationales et supranationales entraîne un bouleversement du policing dont les missions ne sont plus seulement locales mais transnationales.

2. Le policing transnational: enjeux actuels

2.1. Etat-Nation et organisations internationales

Comme nous l'avons déjà souligné, la globalisation a eu un impact considérable sur l'évolution du policing transnational. La globalisation incarne une transformation de l'organisation spatiale des relations sociales et des transactions de manière à ce que les localités éloignées soient liées. Les événements locaux sont façonnés par des événements se produisant à plusieurs centaines voire milliers de kilomètres et inversement. Parce que les réseaux transnationaux sont devenus plus étendus, intensifs et plus rapides, les forces mondiales ont un plus grand impact local (Held et McGrew, 2003). De ce fait, « *Les chercheurs de la mondialisation ont souligné l'émergence d'une économie mondiale intégrée, les technologies des transports et des télécommunications et de nombreuses autres dimensions témoignent de l'interconnexion mondiale. Celles-ci ont mené à la mondialisation de l'insécurité au sens large, ce qui a entraîné de nombreux autres changements pertinents pour la compréhension du policing contemporain* » (Bowling, 2009 p150). En effet, la transnationalisation du policing a été facilitée par une modification profonde de la souveraineté des Etats qui ont transféré certains pouvoirs à des institutions internationales créant ainsi les conditions d'émergence d'une gouvernance supranationale. De ce fait le développement de plateformes de gouvernance transnationales comme la Banque Mondiale, les Nations-Unies ou encore le FMI ont progressivement « *attiré le pouvoir politique vers le haut* » (Sheptycki et Bowling, 2012). Résultant de ces transformations un changement de paradigme s'est opéré au niveau de la gouvernance mondiale passant d'un système d'Etat international à un système d'Etat transnational (*ibid*).

La souveraineté, concept intrinsèquement lié à l'État-nation, est censée être sous pression suite aux différents changements des principes de gouvernance. En effet, les formes centralisées d'administration publique peuvent être soumises à un processus graduel d'érosion, au profit d'autres niveaux de gouvernance (Eising and Kohler-Koch, 1999). Cependant, l'érosion progressive de la souveraineté ne peut pas être mesurée correctement, car elle est essentiellement un concept contesté et ambigu (Hoffman 1998). De plus être actif et engagé au sein de la communauté internationale ne conduit pas nécessairement à l'érosion

de la souveraineté nationale, mais peut aussi conduire à une articulation de la position de l'État-nation au sein de la communauté internationale concernée (Den Boer, 2010). Par ailleurs, la souveraineté nationale est garantie par le monopole de l'usage légitime de la force par l'Etat (Hoffman, 1998). La tendance actuelle vers une gouvernance supranationale « a été consolidée dans le but de faire face à l'inquiétude généralisée provoquée par la globalisation du crime et du terrorisme » (Johnston et Shearing, 2003 p15). Ainsi, dans un paradigme de sécurité émergent, la sécurité n'est plus considérée comme la seule et unique réserve de l'État, ce qui implique que « sa gouvernance s'exerce sous des auspices pluriels » (*ibid*). De ce fait, « le renforcement des institutions supranationales, parallèlement à la maturation des bureaucraties intergouvernementales chargées de l'application de la loi telles qu'Europol ou Eurojust peut être considéré comme le résultat d'une prise de décision rationnelle dans un contexte historique propice à des intérêts forts et clairement définis par les gouvernements des Etats-Nations impliqués » (Den Boer, 2010 p52).

Les organisations internationales impliquées dans la transnationalisation du policing participent activement à l'élaboration et à la diffusion des normes auprès de leurs Etats membres. L'objectif de cette diffusion étant de créer un environnement normatif au sein duquel les pratiques et procédures seraient uniformisées et la coopération simplifiée. Cependant l'exactitude et l'exhaustivité, et donc la qualité et la facilité d'utilisation, des renseignements dépendent de la volonté et de la capacité des États à partager des preuves et toute autre information recueillie par les autorités policières nationales (Gerspacher 2002). Dans l'ensemble, les taux de participation des services de police nationaux dans un système international de coopération doivent être de nature systématique pour permettre aux organisations internationales de remplir leurs mandats respectifs tout en facilitant la coopération d'un point de vue opérationnel (Gerspacher, 2010). Or, ce n'est pas toujours le cas comme le détail Gerspacher (2010) dans son étude sur les relations entre la France et Europol. En effet, au début des années 2000, la France se distinguait par une certaine méfiance vis-à-vis de ses partenaires internationaux sur le terrain de la coopération policière. Ceci se traduisait notamment par une faible réponse aux demandes de coopération émanant d'autres pays via Europol. Seulement quelques années plus tard, en 2003, la France fut pointée du doigt par le gouvernement danois, lui reprochant son manque de collaboration. Cette déclaration danoise entraîna une prise de conscience de la part de la France quant à l'intérêt de participer activement à la collaboration européenne diligenté par Europol. Cette

prise de conscience se traduit notamment par une augmentation importante du personnel au bureau de liaison français d'Europol et par une implication grandissante dans le développement de l'organisation. Si l'initiative danoise est apparue comme légitime et a entraîné une réaction française, c'est avant tout parce que le Danemark est membre de l'Union Européenne et d'Europol. Cet exemple illustre parfaitement comment les organisations supranationales, de manière directe ou par l'entremise de leurs membres, participent activement à la diffusion des normes. Ainsi si l'on observe un transfert des pouvoirs de l'Etat-Nation vers les organisations supranationales, le fait d'en être membre semble lui octroyer un poids et une légitimité supplémentaire sur la scène internationale.

2.2. Réflexions critiques sur le policing transnational

Le policing transnational a connu une importante évolution au cours des dernières décennies, la nécessité de coopérer est ainsi devenue une évidence aux yeux de nombreux Etats. Cependant plusieurs auteurs ont mis en exergue certaines lacunes et conséquences indésirables d'un tel développement. Dans son étude, Mégie (2006) fait état de relations problématiques entre les dispositifs européens et les services nationaux, qu'ils soient répressifs ou judiciaires. En effet, de ses entretiens avec des juges et des policiers de plusieurs nationalités européennes ressort que ces derniers se sentent « éloignés » des problématiques européennes. Ceci s'explique notamment par la nature des infractions qu'ils traitent (qui n'ont pas forcément une dimension européenne), mais aussi en raison de leur absence de connaissance des dynamiques européennes, tant en termes juridiques que linguistiques. De plus, Scherrer et *al.* (2009) mettent en avant un manque de confiance existant entre l'échelon national et européen. Pour contrer cette défiance, des institutions européennes comme Europol et Eurojust (agence européenne dont la mission est de renforcer la coopération judiciaire entre les Etats membres) ont mis en place une stratégie de légitimation dont le but est de renforcer les liens entre le niveau national et européen. Ainsi, Europol a installé des agents de liaison auprès des Etats membres. Ceux-ci n'étant pas supervisés par Europol, ils bénéficient d'une certaine liberté leur permettant de coopérer de manière informelle. La possibilité de coopérer de manière formelle ou informelle au sein d'un réseau où l'on connaît personnellement ses homologues est alors perçue comme un avantage (Hufnagel, 2013). Bien que le rapport entre l'échelon national et européen soit une source de tensions, celles-ci sont également présentes entre différentes institutions

européennes. Par exemple, les rapports de coopération entre Europol et Eurojust reposent principalement sur des logiques de défiance, voire une certaine rivalité rendant la collaboration entre ces deux instances encore approximative et instable (Scherrer et *al.*, 2009). Ainsi, « *l'absence d'une coopération étroite entre ces institutions s'inscrit dans des dynamiques de compétition qui doivent se comprendre en raison d'une superposition de compétences entre ces offices, ainsi que d'une 'institutionnalisation du champ européen de la sécurité' encore en cours* » (Bigo et *al.*, 2008 p6). Dans le cadre de cette institutionnalisation, chaque institution tend à redéfinir son domaine de compétence dans un objectif de légitimation quant à sa place et son rôle dans le champ de la sécurité européen. La manière dont Eurojust a fortement investi le domaine du terrorisme suite aux attentats du 11 septembre illustre ce type de processus (Mégie, 2007).

Une mauvaise gestion du renseignement ?

Certaines études se sont intéressées aux « pathologies organisationnelles » des services policiers de renseignement (Sheptycki, 2004). Une des pathologies les plus courantes est celle des « silos d'information » un concept qui, selon Sheptycki (2004), reflète l'importance de la tension qui subsiste entre les modèles hiérarchiques traditionnels des services de police et les nouveaux modèles d'organisation matricielle. Les silos d'informations se caractérisent par une circulation du renseignement vers le haut au sein d'une « pyramide bureaucratique » alors qu'il serait plus pertinent que celui-ci circule latéralement. Cette circulation du renseignement déficiente empêche notamment d'établir des liens et des connexions entre différentes unités d'information conduisant parfois à l'échec de missions (Sheptycki, 2004). La gestion du renseignement représente également un enjeu important pour les agences de coopération judiciaires et policières de l'Union européenne. En effet, dans un contexte d'opacité quant à leurs champs d'action, les questions du contrôle de la disponibilité des informations, ainsi que celle de l'interopérabilité des bases de données deviennent centrales (Mitsilegas, 2006). De plus, la légitimité du principe de disponibilité des données s'est retrouvée au cœur des débats car considérée comme une potentielle menace pour les libertés publiques (Bigo et *al.*, 2007). En effet, alors que le Conseil de l'Union Européenne a validé en 2008 la création d'un Système européen d'information sur les casiers judiciaires (ECRIS), le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) a souligné « *la nécessité d'ajouter des garanties supplémentaires sur la protection des données, pour compenser le*

manque actuel d'un cadre juridique complet en la matière dans le domaine de la coopération entre polices et autorités judiciaires » (CEPD, 2008). Ces préoccupations sont d'autant plus justifiées au regard de la « déficience du renseignement » (Sheptycki, 2014). Cette autre pathologie organisationnelle découle de l'accumulation « compulsive » de renseignement entraînant une « surdose d'informations » pour les services en charge de les analyser. Ainsi pour Sheptycki (2014) « *les services policiers et les processus de renseignement ne sont pas stratégiques mais plutôt partiels et capricieux, comme en témoignent les nombreux « faux positifs » et autres ratés du renseignement »* (p28).

La littérature scientifique a établi des liens évidents entre policing transnational et respect des droits de l'Homme (voir par exemple Bowling et Sheptycki, 2012 ; Den Boer et *al.*, 2007). Ainsi, pour les policiers des Etats ayant signé et ratifié le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) ainsi que la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH), le respect de ces droits fondamentaux peut constituer un frein pour les pratiques de coopération. En effet, les droits de l'Homme sont un facteur crucial pour déterminer avec quel pays un Etat peut coopérer librement ou avec prudence (Hufnagel, 2017). Par exemple, la coopération policière internationale pouvant mener à des arrestations, un Etat peut ainsi refuser d'échanger du renseignement lorsque celui-ci peut être mobilisé pour condamner quelqu'un à la peine capitale. Les acteurs du policing transnational doivent alors composer quotidiennement entre efficacité et respect des droits de l'Homme. Cependant comme le précise Hufnagel (2017) dans des cas de situations d'urgences (par exemple dans des cas de terrorisme), les pays de l'Union européenne ont tout intérêt à collaborer avec des pays non-démocratiques pouvant leur fournir de précieux renseignements. Alors qu'en apparence les services de police transnationaux semblent concernés par le respect des droits de l'Homme, « *l'extension du pouvoir des services policiers s'effectuent au détriment des droits de la personne »* (Hufnagel, 2017 p224). De plus, selon Sheptycki (2014), « *la capacité des services de police transnationaux n'est pas en mesure de réagir aux véritables conséquences criminologiques qui font parties des inconvénients associés à la mondialisation néolibérale »* (p29). Non content de pouvoir garantir la sécurité globale des populations, les services de police transnationaux peuvent également, dans le cadre de leurs pratiques, être source d'« insécurité humaine » (Goldsmith et Sheptycki, 2007).

Après avoir détaillé l'évolution du policing transnational, nous allons dans une troisième partie nous pencher sur l'un des principaux acteurs du policing financier transnational en charge de la lutte contre le financement du terrorisme : le Groupe Egmont.

III. Policing transnational contre le financement du terrorisme

Le policing est un ensemble de pratiques visant à sécuriser l'ordre social au moyen d'un ensemble de processus de contrôle impliquant la surveillance de populations suspectes et de territoires : ces pratiques sont sous-entendues par la promesse et la mise en œuvre effective de sanctions et d'interdictions ». (Sheptycki, 2005 p32)

Alors que la littérature scientifique sur le policing transnational est riche et dense, l'étude du policing financier transnational est complètement délaissée. En effet, nous n'avons pas trouvé trace d'étude portant sur les pratiques de coopération entre CRF. Nous avons également pu constater qu'il n'existe aucune forme de policing transnational dans le cadre des trois stratégies de lutte contre le financement du terrorisme.

Les CRF sont chargées de lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Dans ce cadre, les CRF ont pour mission la surveillance de populations suspectées de crimes financiers. Cette surveillance peut aboutir à une mise en œuvre effective de sanctions administratives et/ou pénales. Dans ce sens, les pratiques des CRF sont considérées comme une forme de policing puisque leurs pratiques renvoient parfaitement à la définition de Sheptycki (2005). Or, la nature transnationale de cette forme de criminalité a produit un phénomène de transnationalisation qui a débouché sur la création du Groupe Egmont. En effet, les CRF ont réalisé qu'une étroite collaboration entre elles était nécessaire. Coopérer « *permet aux cellules nationales d'obtenir des informations rapidement et efficacement dans leur collecte de renseignements, mais aussi de travailler sur les mêmes normes matérielles et les mêmes standards de qualité, majoritairement basés sur les recommandations du GAFI* » (Groupe Egmont, 2015 p7). De ce fait, en tant qu'acteur majeur du policing transnational, le Groupe Egmont constitue un forum d'échange de renseignements mais également d'expertise au même titre que des organisations internationales telles qu'Interpol ou Europol.

1. Les Cellules de renseignement financier

En 1990, le GAFI, par l'intermédiaire de ses recommandations, encourage les Etats à créer des agences gouvernementales chargées de collecter et d'analyser les déclarations de soupçons de blanchiment émises par les entités déclarantes (cf p15). Après le 11 septembre 2001, le mandat des CRF a été élargi pour inclure la lutte contre le financement du terrorisme. Suivant ces recommandations, de nombreux Etats ont mis sur pieds des cellules de renseignement financier (CRF) pour lutter efficacement contre ces formes de criminalités financières. Si les CRF ont été créées selon une même logique, elles ne bénéficient pas toutes des mêmes pouvoirs et compétences. En effet, il existe 4 modèles différents de CRF : policière, administrative, judiciaire et hybride.

Le modèle policier

Le modèle policier « met en œuvre des mesures de lutte contre le blanchiment d'argent parallèlement aux systèmes d'application de la loi déjà existants, soutenant les efforts de multiples autorités policières ou judiciaires ayant des compétences concurrentes rivalisant parfois avec l'autorité juridictionnelle pour enquêter sur le blanchiment d'argent » (Amicelle et al., 2017 p38). Par exemple, Au Royaume-Uni, la NCA (National Crime Agency) est une CRF de type policier. Pour Thony (1996) « seuls les pays, tels que le Royaume-Uni, ayant un haut niveau de confiance dans les autorités policières peuvent s'attendre à des résultats avec cette option » (p267). En effet, certaines entités déclarantes comme les banques pourraient être réticentes à dénoncer des clients sur la base de simples soupçons à une agence chargée de créer des preuves en vue de poursuites criminelles, avec la possibilité de poursuivre injustement leurs clients (Sheptycki, 2005).

Le modèle judiciaire

Le modèle judiciaire « est établi au sein de la branche judiciaire du gouvernement où les agences d'investigation d'un pays reçoivent des « divulgations » d'activités financières suspectes de sorte que des pouvoirs judiciaires peuvent être exercés, par exemple saisir des fonds, geler des comptes, mener des interrogatoires, détenir des personnes, effectuer des recherches, etc... » (Amicelle et al., 2017 p38). Pour Thony (1996) « à cause des garanties

d'indépendance qu'il offre, l'option judiciaire inspire probablement une plus grande confiance dans les milieux financiers que l'option policière » (p268). Parmi les Etats possédant une CRF de type judiciaire, on peut citer la Suisse, l'Islande ou encore le Luxembourg.

Le modèle administratif

La CRF administrative « *est une autorité administrative centralisée, indépendante, qui reçoit et traite les informations provenant du secteur financier et transmet les divulgations aux autorités judiciaires ou répressives pour poursuite. Il sert de « tampon » entre les sphères financières et policières » (Amicelle et al., 2017 p38). Pour Thony (1996) il s'agit incontestablement du modèle qui « fournit la meilleure interface entre le monde bancaire et financier et les autorités d'enquête et de poursuite » (p270). En revanche l'auteur précise que les banquiers « ne veulent pas devenir des agents internes de l'administration fiscale » et que ces derniers « hésitent parfois à transmettre des informations à un service relevant de la même autorité de contrôle que les services de recouvrement des impôts » (ibid, p271). On trouve par exemple des CRF de type administratif en France (Tracfin) ou encore aux Etats-Unis (FinCen).*

Le modèle hybride

Le modèle hybride « *comprend les CRF qui comportent diverses combinaisons des options décrites ci-dessus. Ce type de système hybride constitue une tentative de réunir les avantages de tous les éléments. Certaines CRF combinent les caractéristiques des CRF de types administratif et policier, d'autres, les pouvoirs des autorités douanières et ceux des forces de l'ordre. Pour certains pays, ce type résulte de la fusion de deux organismes qui étaient chargés de la lutte contre le blanchiment de capitaux » (FMI, 2004 p19). Pour ce qui est des pays possédant ce type de modèle, on peut citer la Norvège et le Danemark.*

Une coopération parfois délicate

Ces différences de modèle peuvent être un frein pour l'échange et le partage d'informations entre CRF (Gelemerova, 2009). En effet, des problèmes de coopération

seraient effectivement apparus à diverses reprises : les CRF de type policier étaient uniquement en mesure de coopérer avec d'autres CRF du même type (Commission Européenne, 1998). Pour Thony (1996) « *l'isolement est une caractéristique inhérente aux CRF [...] et cet isolement pousse naturellement les services à rechercher la coopération en vue de l'échange de données, même lorsque ce rôle ne leur est pas assigné par la loi* » (p.275). Ainsi, malgré l'existence d'accords bilatéraux entre CRF pour faciliter l'échange d'information, la principale difficulté réside dans le caractère confidentiel des informations (Sheptycki, 2005). De ce fait, « *en l'absence d'harmonisation législative, la variété actuelle des structures juridiques des CRF peut constituer un obstacle au développement effectif de la coopération* » (Thony, 1996 p275).

2. Le Groupe Egmont

En 1995, sous l'égide de FinCen (CRF des Etats-Unis) et de la CTIF (CRF de la Belgique) un groupe de 13 CRF, reconnaissant l'importance de la coopération internationale dans la lutte contre le blanchiment d'argent s'est rencontré à l'Egmont Arenberg Palace à Bruxelles, en Belgique. L'objectif de cette rencontre étant de créer un réseau informel de CRF pour la stimulation d'une coopération internationale. Le Groupe Egmont a donc été nommé en hommage au lieu de cette première réunion. C'est grâce à des contacts informels entre les représentants des CRF au sein du GAFI qu'un intérêt a été établi pour une réunion de ces organisations, les CRF partageant un intérêt commun dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. L'objectif des CRF du Groupe Egmont a donc été de rechercher des moyens de développer, parmi les participants, une coopération plus efficace et plus opérationnelle, en particulier dans les domaines de l'échange d'informations et du partage d'expertises. Ainsi, la structure de coopération du Groupe Egmont se rapproche d'une CRF informelle mondiale (Williams, 2014). Pour Sheptycki (2005) « *il serait peut-être exact de caractériser le Groupe Egmont comme un prototype de superstructure transnationale pour la coordination de l'échange d'informations émanant de la surveillance des transactions financières* » (p153).

Pour satisfaire aux normes d'adhésion du Groupe Egmont, la CRF doit être une unité centralisée au sein d'une nation ou d'une juridiction, capable de détecter les activités financières criminelles et d'assurer l'application des lois à l'encontre des délits financiers (Groupe Egmont, 2001). Le Groupe Egmont a évolué au fil des ans et est actuellement composé de 156 CRF membres. Le Groupe Egmont a maintenant dépassé sa seconde décennie d'existence et évolue vers une structure d'unités indépendantes travaillant en étroite collaboration pour renforcer non seulement le régime de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (LBA/CFT) de leur propre pays, mais également le « Pare-feu global de la résistance économique » (Groupe Egmont, 2016).

Mandat

Dans une ère marquée par la libre circulation des capitaux et où les nouvelles technologies ont permis d'accentuer la célérité et la facilité avec lesquelles les transferts de fonds s'opèrent à travers le monde, le groupe Egmont s'est mobilisé régulièrement afin de trouver des solutions pour :

- *« Promouvoir le développement des cellules de renseignement financier. Si chaque pays se dote d'une telle cellule, le réseau s'en voit densifié, ce qui accroît l'efficacité du renseignement ;*
- *Mieux coopérer, notamment dans l'échange d'informations, mais aussi dans la formation et le partage d'expertises. »*

Le mandat du groupe Egmont vise donc à promouvoir un forum entre les cellules financières nationales pour améliorer, faciliter et favoriser la coopération dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme de par l'implantation de programmes nationaux dans ce domaine en :

- *« Étendant et systématisant la coopération internationale dans l'échange réciproque d'informations ;*
- *Améliorant l'efficacité des cellules financières nationales grâce à une offre en termes de formations et à la promotion de l'échange d'agents entre cellules pour parfaire leurs expertises et leurs capacités ;*

- *Favorisant une communication de qualité et sécurisée entre les cellules nationales, en utilisant des technologies telles que l'Egmont Secure Web (ESW) ;*
- *Soutenant une meilleure coordination et un meilleur support entre les divisions opérationnelles des cellules nationales ;*
- *Promouvant l'autonomie opérationnelle des cellules nationales ;*
- *Promouvant la constitution de cellules nationales de renseignement financier conjointement avec les juridictions ayant un programme de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, ou dans les zones où un tel programme est en cours de développement » (Groupe Egmont 2013a).*

Structure

L'organisation du groupe Egmont se divise en 5 entités interdépendantes. Les *Heads of Financial Intelligence Units* (HoFIUs) constituent l'organe dirigeant du groupe Egmont qui, selon la Charte du groupe, délègue le pouvoir aux autres entités composant le groupe dans l'optique d'accroître la célérité des prises de décisions ainsi que d'améliorer l'efficacité et de rationaliser les enjeux du groupe. C'est cet organe qui établit le mandat et les priorités du groupe au travers du *Egmont Group Strategic Plan*. C'est aussi lui qui prend et entérine, par voie de consensus, toute décision relative aux changements dans les normes d'adhésion, de structure, de budget ou de principes fondamentaux du groupe. Composée des directeurs des CRF membres, cette entité se réunit une fois par an lors de la séance plénière du groupe pour discuter de ces enjeux.

Plus spécifiquement, les rôles et fonctions des HoFIUs sont :

- *« De faire respecter la Charte, les Principes et les objectifs du Groupe Egmont*
- *De modifier ou d'abroger la Charte actuelle et d'autres documents du Groupe Egmont*
- *D'accepter de nouveaux membres et observateurs*
- *De suspendre et / ou d'expulser les membres qui ne respectent pas la présente Charte et les Principes et observateurs, selon le cas*
- *D'approuver l'établissement et la dissolution des groupes de travail et des groupes régionaux.*
- *D'approuver la structure et le mandat du Secrétariat*

- *De nommer et révoquer le président du groupe Egmont.*
- *D'approuver la sélection et la prolongation du mandat des présidents des groupes de travail, des vice-présidents des groupes de travail et des représentants régionaux.*
- *D'approuver la nomination du Secrétaire exécutif mais de déléguer au Comité Egmont la responsabilité de superviser (a) le travail et les performances du Secrétaire exécutif et (b) le processus, la sélection et le renouvellement du contrat du Secrétaire exécutif*
- *De servir d'organe d'appel pour les décisions du Président du Groupe Egmont, y compris celles concernant le Secrétaire exécutif.*
- *D'approuver la formule de financement et le budget annuel*
- *D'approuver l'utilisation de « fonds hors budget » (fonds non engagés) si nécessaire*
- *De définir l'ordre du jour et approuver le plan stratégique du Groupe Egmont.*
- *D'approuver les plans d'activités annuels du Comité Egmont, des groupes de travail et du Secrétariat, ainsi que les plans régionaux des groupes régionaux.*
- *D'approuver a priori les nouveaux projets qui surviennent après l'approbation des plans d'activités annuels et des projets poursuivis en dehors des groupes de travail, conformément aux procédures d'Egmont.*
- *D'approuver les états financiers et le rapport annuel.*
- *De nommer des auditeurs et approuver les rapports d'audit*
- *De déléguer des pouvoirs spécifiques au Comité Egmont autant que la HoFIU le juge nécessaire.*
- *D'approuver le processus de gouvernance ESW et ses résultats » (Groupe Egmont, 2013a p14-15)*

Le Egmont Commitee

Le *Egmont Commitee* (EC) agit comme un organe consultatif et coordinateur pour la HoFIU, les représentants régionaux et les groupes de travail. Il est dirigé par le président du groupe et est composé des présidents des différents groupes de travail, des représentants régionaux, des représentants de FinCen (CRF des Etats-Unis) ainsi que du secrétaire exécutif. Ce comité a des responsabilités dans le processus de décision sur certaines questions déléguées par la HoFIU. En 2008, le EC avait notamment été chargé de débattre

des mesures à prendre contre les CRF membres qui n'étaient pas conformes aux exigences du Groupe en matière de lutte contre le financement du terrorisme (Groupe Egmont, 2008).

Selon la Charte révisée du groupe, ce comité doit assurer la cohésion verticale et horizontale du travail mené par le groupe (Groupe Egmont, 2015). En l'espèce, ses rôles et fonctions sont détaillées comme suit :

- *« De superviser la gestion financière du Groupe Egmont, y compris l'élaboration d'une matrice budgétaire et de contribution pour l'approbation de la HoFIU*
- *De conseiller le président et le secrétaire exécutif sur les questions relatives à la gestion et au travail du Secrétariat*
- *De superviser le processus de sélection, de nomination, d'extension de contrat ou de révocation motivée du Secrétaire exécutif*
- *De développer et coordonner la mise en œuvre du plan stratégique (Strategic Plan) du Groupe Egmont*
- *D'examiner les questions touchant le Groupe Egmont, y compris le respect de la présente Charte et des Principes, et faire des recommandations à la HoFIU*
- *De déterminer les procédures de fonctionnement du comité Egmont*
- *D'examiner les moyens d'illustrer et d'améliorer l'efficacité et suivre les progrès des activités du Groupe Egmont*
- *De préparer ou modifier le plan d'affaires annuel du Comité Egmont pour approbation par la HoFIU*
- *De faire des propositions supplémentaires aux plans d'activités soumis par le groupe de travail, si nécessaire, pour assurer la cohérence avec le plan stratégique du groupe Egmont et éviter les chevauchements*
- *De résoudre les cas où le comité Egmont identifie un chevauchement ou un conflit entre les activités des groupes de travail qui ne peuvent être résolues par les présidents des groupes de travail*
- *De recommander à la HoFIU l'établissement ou la dissolution des groupes de travail, selon le cas*
- *De fixer des réunions supplémentaires ou intersessions du Comité selon les besoins*
- *De définir l'ordre du jour de la réunion annuelle de la HoFIU et de la réunion plénière d'Egmont.*

- *De représenter ou déléguer la représentation du Groupe Egmont dans les forums internationaux.*
- *D'examiner les demandes d'organisations pour devenir observateurs et faire des recommandations à la HoFIU*
- *De participer à la réunion de la HoFIU à la réunion plénière d'Egmont*
- *D'exécuter d'autres tâches ou tâches déléguées ou assignées par la HoFIU*

Les représentants au Comité Egmont sont des employés à temps plein d'une CRF membre. Le représentant peut être un directeur, un représentant du directeur ou un haut fonctionnaire. Tous les membres du Comité Egmont sont attendus à chaque réunion du Comité Egmont. » (Groupe Egmont, 2013a p15-16)

Groupes de Travail

Pour mener à bien sa mission de développement, de coopération et de partage d'expertise, le Groupe Egmont a créé quatre groupes de travail. Les groupes de travail se réunissent trois fois par an et rendent compte aux HoFIUs de leurs activités.

Information exchange on Money Laundering and Terrorist Financing Working Group

Le *Information exchange on Money Laundering and Terrorist Financing Working Group* (IEWG) est chargé d'améliorer la qualité et la quantité des échanges d'informations entre les CRF sur la base d'une analyse opérationnelle et stratégique. En 2015, « *Toutes les CRF membres d'Egmont et leurs agences nationales chargées de l'application de la loi ont été interrogées afin d'identifier les lacunes et les défis de la coopération domestique, soulignant l'importance de l'échange d'informations et de la coopération entre les CRF et les services répressifs* » (Groupe Egmont, 2015 p24).

Membership, Support and Compliance Group

Le *Membership, Support and Compliance Group* (MSCWG) s'occupe de la gestion des adhésions en traitant les candidatures des CRF ayant exprimé leur volonté de rejoindre l'organisation. Il a également une mission de sensibilisation auprès des autres CRF et met

en œuvre le programme que la HoFIU a approuvé dans le processus de soutien et de conformité du Groupe Egmont. En 2015 « *Le MSCWG a continué de répondre aux préoccupations concernant le cadre juridique de trois CRF. Des équipes de soutien ont été mises en place pour veiller à ce que les deux CRF reçoivent les conseils nécessaires pour faire face aux limitations identifiées dans leurs systèmes. Une troisième CRF est à l'étude pour d'autres actions. Quatre autres renvois au MSCWG par le Comité Egmont ont été effectués sur la base de « drapeaux rouges » (red flags) identifiés à partir des rapports d'évaluation mutuelle du GAFI* » (Groupe Egmont, 2015 p25).

Policy and Procedures Working Group

Le *Policy and Procedures Working Group* (PPWG) est chargé d'identifier les questions opérationnelles, politiques et stratégiques importantes affectant le Groupe Egmont et de coordonner une réponse à travers l'organisation et ses partenaires. En 2008, « *Le LWG (Legal Working Group jusqu'en 2015, renommé depuis PPWG) a lancé une nouvelle initiative visant à accroître l'assistance aux CRF en ce qui concerne les problèmes juridiques qui se posent dans la pratique opérationnelle. Il est proposé de créer une bibliothèque sur les études économiques et sectorielles qui contiendra des décisions de justice sur des questions telles que : l'autorité de la CRF, la confidentialité des DOD (Déclaration d'opération douteuse), les lois concernant le gel des avoirs et des saisies* » (Groupe Egmont, 2008 p3).

Technical Assistance and Training Working Group

Enfin le *Technical Assistance and Training Working Group* (TATWG) est responsable de l'identification, du développement et de la fourniture d'assistance technique ainsi que de la formation pour les membres du Groupe Egmont (Groupe Egmont, 2018). En 2015, le ITWG (pour Information Technology Working Group, renommé TATWG en 2016) a participé à l'élaboration d'un projet pilote de formation pour les FIUs (SEC-FIU). « *Sur la base des directives opérationnelles élaborées par le Groupe de travail sur les technologies de l'information (ITWG) 42 participants issus de la gestion, de la sécurité ou de l'informatique de 25 CRF ont pris connaissance des meilleures pratiques en matière de développement et de mise en œuvre de politiques et procédures de sécurité, sécurité du personnel, des documents et de l'information. Le cours du SEC-FIU a été développé avec*

l'aide américaine du Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL) et a été mis à la disposition des participants de l'ensemble des membres du Groupe Egmont » (Groupe Egmont, 2015 p25-26)

Groupes Régionaux

Le groupe Egmont ayant une dimension mondiale, ses membres sont divisés en huit groupes régionaux. *« Alignés sur les organismes régionaux de type GAFI ils tiennent compte de la répartition géographique, de la considération stratégique à la lumière de la croissance du nombre de membres du Groupe Egmont et de la coopération régionale continue entre les CRF. Les groupes régionaux aident l'organisation à atteindre ses objectifs de développement, de coopération et de partage d'expertise au niveau régional » (Groupe Egmont, 2018).*

Secretariat

Le Groupe Egmont dispose d'un secrétariat général implanté depuis 2008 à Toronto. *« Le Secrétariat du Groupe Egmont fournit un soutien stratégique, administratif et autre à la structure et aux activités générales du groupe Egmont. Le Secrétariat a également fourni des conseils techniques sur la LAB / LFT à la HoFIU, au Comité Egmont et aux présidents des groupes de travail » (Groupe Egmont, 2013a p25).*

ESW

Enfin l'un des principaux objectifs du Groupe Egmont est de *« favoriser une meilleure communication entre les CRF par le biais de l'application de la technologie, actuellement via le Egmont Secure Web (ESW) » (Groupe Egmont, 2017).* L'ESW est un *« système de communication électronique qui permet le partage crypté entre les membres d'emails et de renseignements financiers ainsi que des informations d'intérêt pour les membres et pour le fonctionnement du Groupe Egmont » (Groupe Egmont, 2018).* Une CRF peut avoir plusieurs adresses e-mail ESW, dont une à des fins opérationnelles, une qui permet au directeur de

contacter directement les directeurs étrangers de la CRF, et d'autres pour traiter des questions stratégiques et politiques internationales (Amicelle et *al.*, 2017).

3. Le Groupe Egmont et le FIU.NET au cœur du régime global de lutte contre le financement du terrorisme

3.1. Vers une normalisation des échanges entre CRF

Avec 159 CRF membres en 2018, le Groupe Egmont peut se targuer d'avoir une étendue internationale importante et d'agir en tant que principal vecteur de la standardisation des normes, des pratiques et des principes requis en matière de renseignement financier afin de lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (Groupe Egmont, 2015). De nombreux pays ont ainsi tenu compte de la recommandation du GAFI concernant l'adhésion au Groupe Egmont. En l'espèce le GAFI invite les pays à s'assurer que « *la CRF tient compte de la « Déclaration de mission » du Groupe Egmont et de ses « Principes pour l'échange d'informations » entre cellules de renseignements financiers pour les cas de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme* » (GAFI, 2016 p53). L'échange d'informations constituant le cœur de sa mission, deux documents ont été adoptés par le Groupe Egmont : les « Principes pour l'échange d'information » (*Principles for Information Exchange*) et « Meilleures pratiques pour l'échange d'information » (*Best Practices for the Exchange of Information between Financial Intelligence Units*). Ces documents visent à améliorer l'échange d'informations et à fournir des lignes directrices en termes de meilleures pratiques pour l'échange d'informations entre CRF (Muller et *al.*, 2007). En effet, alors que les CRF ont mis au point des formulaires types pour répondre au besoin de normalisation des demandes internationales, on constate parfois un manque d'informations suffisantes (FMI, 2004). Dans ce genre de situation, la CRF doit faire une demande d'informations complémentaires ce qui entraîne des retards dans le traitement des demandes. Dans le but d'éviter ces retards, le Groupe Egmont a créé un formulaire normalisé pour les demandes d'échanges d'informations (*ibid*).

Suite aux attentats du 11 septembre 2001, les CRF du Groupe Egmont ont réalisé l'importance de définir un cadre pour améliorer la rapidité et l'efficacité des échanges d'informations liées au financement du terrorisme. « *Les CRF étaient, certes, soucieuses d'appuyer l'enquête relative aux terroristes du 11 septembre 2001, mais certaines CRF avaient reçu de multiples demandes insuffisamment détaillées émanant de différents organismes au sein du même gouvernement. Pour réduire au minimum la charge pour toutes les CRF, le Groupe Egmont a convenu que, dans tous les pays, quiconque demandait des informations au réseau des CRF devait solliciter l'aide de sa CRF nationale et ne pas s'adresser directement à une CRF étrangère. De cette manière, les CRF serviraient de point d'entrée pour les demandes adressées à d'autres CRF et pourraient accélérer le processus, compte tenu de leur connaissance des conditions de l'échange d'informations* » (FMI, 2004).

Si le Groupe Egmont est particulièrement actif dans le processus de diffusion des normes de lutte contre le financement du terrorisme, il s'assure également que ses membres respectent ses principes en termes d'échange d'information. En effet, le Groupe Egmont a le pouvoir de suspendre toute CRF membre dont les pratiques seraient non conformes à sa Charte ou à ses « *Principles for Information Exchange* » (Groupe Egmont, 2017). Ainsi, en 2011, le Groupe Egmont a émis un avertissement de suspension à l'encontre de la CRF suisse. Celle-ci étant accusée d'une « coopération internationale insuffisante » (MROS, 2012). Preuve de l'impact des décisions du Groupe Egmont, l'avertissement provoqua une modification de la loi antiblanchiment suisse en 2012, permettant à sa cellule d'échanger des informations avec d'autres CRF. En 2013, les modifications législatives étant effectives, l'avertissement de suspension a été levé (MROS, 2013 ; 2014).

3.2. Le FIU.NET au cœur du policing financier transnational européen

En octobre 2000, la Décision 2000/642 / JAI du Conseil a été adoptée concernant les modalités de coopération entre les CRF des États membres de l'Union Européenne (UE) en matière d'échange d'informations. La législation communautaire a noté qu'« *une coopération étroite est nécessaire entre les autorités compétentes des États membres impliqués dans la lutte contre le blanchiment d'argent et cette disposition devrait prévoir une communication directe entre ces autorités* » (Conseil de l'Union Européenne, 2000). Cela a abouti à

l'initiative FIU.NET dirigée par le ministère néerlandais de la Sécurité et la CRF néerlandaise. Celle-ci a été rejointe en 2002 par les CRF de la France, de l'Italie, du Luxembourg et du Royaume-Uni. Le FIU.NET a été lancé en tant que programme pilote en 2004 avec le soutien financier de la Commission européenne et est officiellement opérationnel depuis 2007. Il est maintenant accessible aux vingt-huit Etats membres. Le FIU.NET est promu comme « *un réseau informatique décentralisé et sophistiqué soutenant les CRF de l'Union européenne dans leur lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme* » (Europol, 2017). « *Depuis 2004, il est principalement géré par un conseil d'administration composé de CRF partenaires, qui se réunit plusieurs fois par an pour établir des règles de politique et établir des priorités. Jusqu'à la fin de 2015, le budget de la FIU.NET dépendait des subventions de la Commission européenne (95 pour cent de son budget) et de la contribution financière des CRF. Depuis lors, la maintenance du réseau a été intégrée dans le budget d'Europol* » (Amicelle et al., 2017 p66).

« *Bien que l'Egmont Secure Web (ESW) et le FIU.NET soient basés sur le même objectif de partage d'informations entre les unités de renseignement financier, il existe un certain nombre de différences entre eux :*

- *Tout d'abord, 156 CRF du monde entier peuvent utiliser l'Egmont Secure Web tandis que le FIU.NET est limité aux États membres de l'UE, avec une extension potentielle à d'autres pays européens tels que l'Islande et la Norvège dans un proche avenir.*
- *Deuxièmement, sur le plan technologique, la sophistication du FIU.NET par rapport à l'Egmont Secure Web est largement reconnue au sein de l'UE et par les représentants du Groupe Egmont, notamment en ce qui concerne la facilité de récupération des données, celles-ci étant directement intégrables dans les bases de données des CRF (Commission Européenne, 2015).*
- *Troisièmement, la sophistication du FIU.NET par rapport à l'Egmont Secure Web est également associée à la possibilité d'échanges multilatéraux. L'Egmont Secure Web et le FIU.NET permettent tous deux des échanges bilatéraux entre les cellules de renseignement financier mais seul le FIU.NET permet réellement une coopération opérationnelle multilatérale. Il permet aux CRF d'échanger des informations de manière bilatérale, multilatérale ou même « intégrale » avec tous les interlocuteurs connectés » (Amicelle et al., 2017 p67-68).*

Les CRF ont créé le Groupe Egmont, qui a été « doublé » au niveau européen par le FIU.NET pour répondre à un besoin : celui d'améliorer la qualité et la rapidité des échanges d'informations. Les CRF étant chargées de lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, une coopération efficace est en effet indispensable au regard du caractère transnational de la délinquance financière moderne. Ainsi, comme le souligne le GAFI : « *un meilleur partage de l'information est nécessaire entre les organismes opérationnels, y compris au niveau local entre les autorités nationales, à l'échelle internationale entre les agences et entre les secteurs public et privé. Le renseignement financier a joué un rôle important dans les enquêtes faisant suite aux attaques terroristes. Il lui est possible de jouer un rôle encore plus important en aidant à contrer le financement du terrorisme et en contribuant à la prévention et à la désorganisation du terrorisme* ». Dans ce sens, « *le GAFI et le Groupe Egmont travailleront ensemble pour surmonter les obstacles au partage de l'information et envisager de mettre à jour les normes internationales sur le partage efficace de l'information* » (GAFI, 2015 p1).

IV. Problématique

La revue de littérature a permis de mettre en parallèle le développement de la lutte contre le financement du terrorisme et l'évolution du policing transnational. Lors de cet exercice, nous avons pu constater à quel point ces deux thèmes sont traités de manière complètement séparée.

En effet, nous avons premièrement détaillé les trois grandes stratégies de lutte contre le financement du terrorisme : les sanctions ciblées, le rattachement au régime antiblanchiment et le *TFTP*. Le bilan qui s'est alors imposé est qu'aucune de ces stratégies ne peut être considérée comme une forme de policing transnational.

Deuxièmement, la littérature sur le policing transnational s'est beaucoup intéressée au développement de la coopération policière, qu'elle soit régionale comme avec Europol (Bigo, 1996) ou mondiale dans le cas d'Interpol (Bresler, 1993 ; Gerspacher, 2002). Certains auteurs se sont également penchés sur les pratiques propres au policing transnational et à l'émergence d'une sous-culture spécifique (voir Sheptycki, 2004 ; 2005). En revanche, la

littérature sur le policing transnational n'aborde pas le thème de la lutte contre le financement du terrorisme.

Ainsi, dans notre étude, nous proposons de combler un manque dans la littérature sur le policing financier transnational et sur ses principaux acteurs : les cellules de renseignement financier. En effet, nous considérons que ces organisations nationales ne font pas seulement du renseignement mais également du policing. Cette affirmation est étayée par la définition du policing de Sheptycki (2005) qui une fois retranscrit d'un point de vue financier, décrit parfaitement les pratiques des CRF : « *le policing est un ensemble de pratiques visant à sécuriser l'ordre social au moyen d'un ensemble de processus de contrôle impliquant la surveillance de populations suspectes et de territoires : ces pratiques sont sous-entendues par la promesse et la mise en œuvre effective de sanctions et d'interdictions* » (p32).

Certes, plusieurs auteurs se sont déjà intéressés aux CRF par le passé (voir Thony, 1996) mais ceux-ci n'ont pas traité les CRF d'un point de vue transnational. Dans notre étude, nous souhaitons nous intéresser aux CRF en tant qu'acteurs du policing financier transnational et à leurs pratiques de coopération dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme. Pour ce faire, notre étude portera principalement sur le Groupe Egmont en tant qu'organisation internationale et sur le FIU.NET, produits d'un phénomène de transnationalisation du policing qui se définit par des « *contacts, coalitions et interactions à travers les frontières étatiques hors du contrôle des organes centraux de politique étrangère des gouvernements* » (Keohane et Nye, 1970). Constitué de 159 CRF, le Groupe Egmont a été créé dans le but de promouvoir la coopération internationale entre les CRF selon les recommandations émises par le GAFI (voir GAFI, 2012). L'objectif principal étant de lutter plus efficacement contre la grande délinquance financière. Le Groupe Egmont est actuellement le principal réseau d'échange de renseignement entre CRF et participe activement à la diffusion des normes dans le cadre de la lutte internationale contre le financement du terrorisme. Quant au FIU.NET, il s'agit d'une plateforme d'échange de renseignement hébergée par Europol et accessible depuis 2004 à toutes les CRF de l'Union Européenne.

Ainsi, il nous paraît pertinent de faire un rapprochement entre policing transnational et renseignement financier d'un point de vue empirique et théorique. De manière empirique,

notre objectif est de lever le voile sur des pratiques de coopération qui sont essentielles pour les CRF dans le cadre de leurs missions. De manière théorique, l'étude du Groupe Egmont en tant qu'organisation atypique permet de mettre en exergue les enjeux liés au champ de la sécurité dans la sphère des relations internationales.

De ce fait, comment se structure le policing financier transnational à l'ère de la guerre contre le terrorisme ? Que peut-on en tirer comme conclusion par rapport à la sociologie des organisations internationales ?

V. Cadre théorique

Notre recherche vise à comprendre les dynamiques organisationnelles en matière de pratiques de coopération entre cellules de renseignement financier dans le cadre de la lutte internationale contre le financement du terrorisme. Dans ce sens, nous avons choisi de mener notre recherche sous l'angle de la sociologie des organisations internationales. Notre cadre théorique repose principalement sur Guillaume Devin (voir Devin, 2016) dont l'approche reprend les théories de Crozier et Friedberg sur la sociologie des organisations et l'adapte à l'échelle des organisations internationales. Pour Devin (2016), « *l'organisation internationale n'est pas le produit d'une adaptation mécanique à l'existence de 'besoins communs' ou au désir de quelques-uns d'agir ensemble. Comme toute organisation, l'organisation internationale est un instrument qui mêle une part de déterminisme (le poids des contraintes) et une part de liberté (le choix des acteurs)* » (p18). Ici, l'organisation internationale est perçue comme un construit social, un instrument de « l'action collective organisée » qui associe contraintes et libertés (Crozier et Friedberg, 1977 ; Devin, 2016). Selon Devin (2016) l'approche de Crozier et Friedberg est toute indiquée dans l'étude des organisations internationales pour deux raisons. Premièrement « *elle écarte toute tentation visant à réifier l'organisation internationale, à en faire un réceptacle passif et figé de rôles totalement prévisibles* ». Deuxièmement, « *souligner cette situation mixte de contraintes et de libertés, c'est rappeler que l'organisation n'est jamais qu'une solution provisoire aux problèmes de l'action collective* » (p18).

Dans le cadre de leurs travaux, Crozier et Friedberg se sont particulièrement penchés sur les logiques d'acteurs et à « *l'action collective organisée* » (Crozier et Friedberg, 1977). Pour ces auteurs, « *comprendre les organisations, c'est avant tout comprendre l'action, ou, pour être plus précis, l'action collective. En conséquence, l'analyse organisationnelle ne peut pas s'effectuer sans porter attention aux acteurs qui font cette action, c'est-à-dire qu'elle ne peut pas se faire sans une théorie de l'intervention humaine. C'est ce que nous impliquons quand nous faisons reposer notre approche sur l'observation des acteurs empiriques dont le comportement est à la fois stratégique et actif.* » (Crozier et Friedberg, 1995 p75). Pour Crozier et Friedberg (1977), l'action organisée repose sur un « *construit social* » au sens où celle-ci repose sur une « *élaboration contingente de règles* ». Les auteurs avancent ainsi que la volonté de coopération repose sur la contrainte qui découle des rapports de pouvoir et des rapports de négociation liés au « *contrôle des incertitudes de la situation* ». Cette théorie repose sur trois notions majeures : la notion d'acteur ou d'action, la notion de pouvoir et la notion de jeu. D'abord, une organisation est un lieu structuré au sein duquel chaque acteur « *s'adapte et invente en fonction des circonstances et des mouvements de ses partenaires* » (Crozier et Friedberg, 1977 p38). Ainsi, l'acteur n'est pas perçu comme un simple automate mais comme un individu jouissant toujours d'une marge de liberté. Ensuite, concernant la notion de pouvoir au sein des organisations, les deux auteurs montrent « *que le pouvoir n'est pas une catégorie résiduelle ni une propriété impersonnelle du système* » (Martin, 2012 p101). Le pouvoir est appréhendé en termes de « *relation* » et non de « *substance* ». Par conséquent, le pouvoir « *n'existe qu'en tant que rapport entre personnes liées par des enjeux communs. Il n'y a pas, de ce fait, de système social entièrement régulé, car le pouvoir repose sur le contrôle toujours fragile des incertitudes* » (ibid). Enfin, la notion de jeu est définie comme « *l'instrument que les hommes ont élaboré pour régler leur coopération* » (Crozier et Friedberg, 1977 p97). Selon cette perspective, l'organisation est conçue « *comme une série de jeux qui s'entrecroisent, balisés par des contraintes formelles et informelles qui délimitent un éventail de stratégies rationnelles* » (Martin, 2012 p103). La notion de contrainte est également reprise par Devin (2016) pour qui « *la coopération peut être aiguillonnée par des dispositions de nature coercitive. Un acteur plus puissant et/ou un régime de sanctions contraignant d'autres acteurs à rallier un jeu coopératif qui n'était pas souhaité initialement ou à s'y maintenir malgré les velléités de défection. La portée obligatoire de traités et de normes, la menace de sanctions ou les risques de l'isolement sont*

autant d'invitations forcées à coopérer » (p17). On retrouve par ailleurs ici les notions d'acteur, de pouvoir et de jeu issues de la théorie de Crozier et Friedberg.

Dans le cadre de notre étude, nous nous intéressons particulièrement au Groupe Egmont, défini par Sheptycki (2005) comme « *un prototype de superstructure transnationale pour la coordination de l'échange d'informations émanant de la surveillance des transactions financières* » (p153). Pour rebondir sur cette définition, notre volonté est d'aborder le Groupe Egmont en tant qu'organisation internationale unique et complexe. En effet, le Groupe Egmont se compose d'une myriade d'organisations (les CRF) ayant des objectifs convergents mais dont les statuts diffèrent d'un pays à l'autre. Concernant le FIU.NET, vecteur de la coopération européenne entre CRF, il est piloté par Europol, organisation régionale de l'Union Européenne. Nous appréhendons ainsi le Groupe Egmont et le FIU.NET en tant que systèmes composés de plusieurs sous-systèmes qui coopèrent entre eux en vue de la réalisation d'un but commun : la lutte contre les flux financiers illicites. La sociologie des organisations nous offre un cadre théorique particulièrement pertinent d'une part pour l'analyse des dynamiques organisationnelles et d'autre part pour l'analyse des pratiques de coopération. Nous nous intéresserons ainsi aux structures des organisations étudiées mais aussi à leurs acteurs. A travers notre analyse, nous proposons ainsi d'appliquer la sociologie des organisations internationales au champ de la sécurité ce qui représente une innovation théorique.

CHAPITRE II :
MÉTHODOLOGIE ET DÉMARCHE

I. Méthodologie qualitative

Pour mener à bien notre recherche, deux stratégies méthodologiques issues de l'approche qualitative ont été mobilisées. Notre étude s'inscrit au sein d'un projet de recherche commandé par le Parlement européen. Ce projet, dont nous avons fait partie intégrante, était dirigé par Anthony Amicelle (voir Amicelle et *al.*, 2017). Ce projet de recherche se concentrait sur l'analyse comparative de 4 CRF : canadienne, suisse, française et britannique. Ainsi, l'étude de deux CRF membres de l'Union européenne, d'une CRF européenne non membre de l'UE constituant une place financière majeure et d'une CRF nord-américaine visait « *à mieux comprendre la situation actuelle en ce qui concerne le rôle, les pouvoirs et les activités des CRF dans la lutte contre la criminalité financière en général et la criminalité fiscale en particulier* » (*ibid*). Le rapport avait également vocation à évaluer les différents canaux de coopération mobilisés par les CRF au niveau européen mais également international.

Dans le cadre de la présente étude, nous avons eu recours à l'entretien semi-directif auprès d'acteurs des CRF française, suisse et canadienne mais également du Groupe Egmont et d'Europol. L'analyse de ces entretiens a été couplée à l'analyse de documents issus des CRF étudiées, du Groupe Egmont, d'Europol, du GAFI et du FMI. Notre mémoire se base sur ces entretiens et sur l'analyse documentaire précédemment réalisée. Ces données ont été complétées par un entretien supplémentaire et par l'analyse de documents additionnels.

Dans la section suivante, nous aborderons dans un premier temps les justifications théoriques quant à l'utilisation de ces deux méthodologies. Par la suite, nous détaillerons les différentes sources de données utilisées, les stratégies d'échantillonnage et d'analyse. Enfin, nous évoquerons les forces et les limites relatives aux méthodologies employées.

II. Les Outils de collecte de données

1. L'analyse documentaire

Dans le cadre de l'analyse documentaire, plusieurs publications officielles issues des organisations étudiées ont été mobilisées dans le but de répondre à notre problématique. En effet, pour Cellard (1997), « *le document écrit constitue une source extrêmement précieuse pour tout chercheur en sciences sociales* » (p275). Ainsi, l'analyse documentaire participe au travail de reconstitution du chercheur car elle permet de restituer « *la quasi-totalité des vestiges de l'activité humaine* » (*ibid*, p275). De plus, dans le cadre de l'étude d'une organisation, l'analyse documentaire est particulièrement indiquée du fait de la forte dépendance de ce type de formation sociale aux documents écrits (Atkinson et Coffey, 2011). Effectivement, les organisations produisent de nombreux documents importants dont certains sont liés à leur présentation comme des rapports annuels, des bilans financiers ou encore des prospectus (*ibid*). En tant que chercheur, ces documents constituent une source d'informations particulièrement riche. Ils permettent à la fois de comprendre le fonctionnement d'une organisation, de connaître ses différents mandats et d'évaluer ses résultats.

Par ailleurs, Bowen (2009) met en avant la pertinence de l'analyse documentaire lorsque celle-ci précède la réalisation d'entretiens par le chercheur. En effet, d'une part « *le chercheur peut utiliser des données tirées de documents pour contextualiser les données recueillies au cours des entrevues* » et d'autre part « *les informations contenues dans les documents peuvent suggérer certaines questions qui doivent être posées et des situations qui doivent être observées dans le cadre de la recherche* » (Bowen, 2009 p30). Enfin, les documents permettent de suivre d'éventuels changements ou développements au sein de l'organisation étudiée, notamment lorsque plusieurs versions d'un document sont disponibles (*ibid*). Or, dans le cadre de notre recherche, nous avons été amenés à consulter les rapports annuels de plusieurs organisations sur une période donnée, ce qui nous a permis de dresser un bilan de leur évolution.

1.1. Description des sources de données documentaires

Pour mener à bien notre recherche, plusieurs sources documentaires ont été exploitées dans l'objectif de comprendre le rôle du Groupe Egmont au sein du dispositif international de lutte contre le financement du terrorisme. D'autres sources ont été mobilisées dans une même logique mais dans un cadre strictement européen via l'étude relative à l'utilisation du FIU.NET par les CRF européenne dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme. Les documents utilisés dans le cadre de notre étude ont été publiés entre 2010 et 2016. Nous avons sélectionné cette période dans le but d'avoir accès à des données récentes sur une période temps suffisante. Nous rappelons que le choix des CRF étudiées découle d'un projet de recherche mené en collaboration avec le directeur de recherche.

Les rapports annuels du MROS

Le MROS (Money Laundering Reporting Office-Switzerland), la CRF Suisse, produit des rapports annuellement qui recense ses différentes activités dans le cadre de sa mission de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Ces rapports contiennent trois principales informations utiles dans le cadre de notre recherche : les chiffres relatifs aux échanges de renseignement bilatéraux (c'est-à-dire un échange directe entre le MROS et une autre CRF), les chiffres relatifs aux échanges de renseignement via le ESW (Egmont Secure Web), et enfin les chiffres relatifs aux échanges de renseignement via le FIU.NET. Dans le cadre de notre recherche, nous avons analysé les rapports annuels du MROS entre 2010 et 2015.

Les rapports annuels de CANAFE

Le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) produit également des rapports sur une base annuelle, qui décrivent l'ensemble des activités de la cellule relative à ses missions de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Là encore, nous nous sommes plus particulièrement intéressés aux rapports entre CANAFE et le Groupe Egmont et à l'utilisation de l'ESW par la CRF. Ces informations ont ainsi été collectées au sein des rapports annuels publiés entre 2010 et 2015.

Cette sélection s'explique par le fait que les informations recherchées étaient absentes des précédents rapports.

Le rapport annuel de la NCA

La National Crime Agency est la CRF du Royaume Uni et publie également des rapports sur une base annuelle. Les rapports annuels font le compte rendu de l'activité de l'organisation quant à ses différentes missions dont la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Cette nouvelle agence a remplacé la Serious and Organised Crime Agency (SOCA) en 2013 ce qui explique le nombre restreint de rapports disponibles. Ainsi, nous avons retenu uniquement le rapport annuel relatif à l'année 2015 qui était le seul à détailler le nombre d'échanges de renseignement effectués via l'ESW et le FIU.NET.

Les rapports annuels de Tracfin

Tout comme ses homologues, Tracfin (Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins), la CRF française, émet des rapports sur une base annuelle. Ses rapports détaillent ses activités de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Ces rapports contiennent des données chiffrées relatives à l'échange d'informations entre CRF d'un point de vue bilatéral et multilatéral. De plus, ces données nous informent de l'ampleur de l'utilisation de l'ESW et du FIU.NET par Tracfin et de leur évolution à travers le temps. Pour les besoins de notre recherche, nous avons sélectionné les rapports annuels de Tracfin entre 2010 et 2015.

Les documents liés au Groupe Egmont

Dans le cadre de notre analyse documentaire, nous avons mobilisé plusieurs publications émises par le Groupe Egmont.

Premièrement, comme d'autres organisations, le Groupe Egmont publie un rapport sur une base annuelle détaillant ces activités de l'année passée. Ces rapports contiennent des données chiffrées relatives à l'utilisation de l'ESW par les CRF membres, les initiatives menées par les différents groupes de travail, une présentation des nouveaux membres etc...

On y trouve également des exemples de missions de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Pour les besoins de notre étude, nous avons sélectionné tous les rapports annuels du Groupe Egmont entre 2010 et 2015.

Deuxièmement, le document *principles for information exchange between financial intelligence units*, définit les règles du Groupe Egmont en matière d'échange de renseignement et de protection des données entre les CRF membres. Il encourage également les CRF à utiliser les principaux canaux de coopération mis en place à savoir le ESW et le FIU.NET. Ce document permet de mieux saisir la politique du Groupe Egmont en matière d'échange de renseignement.

Troisièmement, l'*Operational Guidance for Fiu Activities and the Exchange of Information* fournit aux CRF membres un ensemble de directives en matière de procédure d'échange de renseignement. Ce document nous a permis de connaître et de comprendre les différentes procédures de coopération mis en œuvre pour lutter contre le financement du terrorisme.

Quatrièmement, un communiqué de 2016 faisant suite au sommet de Monaco et intitulé *The Egmont Group of Financial Intelligence Units Reinforces Its Efforts in Combating Terrorist Financing*. Ce document nous apprend que le Groupe Egmont a lancé un nouveau programme de lutte contre le financement du terrorisme visant principalement les combattants étrangers suspectés d'appartenir à des organisations terroristes.

Les documents liés au GAFI

Pour compléter notre analyse documentaire, nous avons été consultés plusieurs documents publiés par le GAFI (Groupe d'Action Financière).

Premièrement, le GAFI, au même titre que les organisations précédemment citées, produit chaque année un rapport d'activité. Le GAFI participant activement à la diffusion des normes internationales dans la lutte contre le financement du terrorisme, ces rapports contiennent des informations importantes sur les nouvelles stratégies mise en œuvre dans ce but. Le GAFI et le Groupe Egmont coopérant étroitement dans la lutte contre le financement

du terrorisme, ces rapports font également états des CRF et de leurs pratiques de coopération. Nous avons sélectionné les rapports de 2010 à 2016.

Deuxièmement, le *Mutual Evaluation Report of Switzerland*, est une évaluation datant de 2016 des mesures de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme en vigueur en Suisse. Dans ce rapport, le GAFI analyse le niveau de conformité vis-à-vis de ses 40 recommandations et le niveau d'efficacité du système de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Le GAFI apporte également une série de recommandations destinées à renforcer le système en place. Ce document contient des informations intéressantes relatives aux pratiques de coopération propres au MROS.

Troisièmement, le *Mutual Evaluation Report of Canada*, comme explicité ci-dessus, est une évaluation des mesures canadienne de luttés contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Ce document datant de 2016 contient des informations pertinentes concernant CANAFE et ses pratiques de coopération.

Commission européenne, réunions de la plateforme des CRF de l'UE

La plateforme des CRF de l'Union Européenne est un groupe informel créé en 2006 à l'initiative de la Commission Européenne rassemblant les CRF de chaque Etat membre. Ce groupe se réunit plusieurs fois par année et plusieurs éléments abordés lors de ces réunions s'avèrent pertinents pour notre recherche. On y trouve notamment de précieuses informations sur le FIU.NET, sur son évolution, sur les conditions de son utilisation par le CRF de l'UE etc.... Ces réunions abordent également le thème de la lutte contre le financement du terrorisme avec notamment la mise en place de plans d'action. De plus, le thème de la coopération est au cœur de ses réunions. En effet, la plateforme des CRF de l'UE s'interroge constamment sur les moyens à mettre en œuvre pour surmonter les obstacles liés à l'échange de renseignement. Nous avons ainsi eu accès via le site internet de la Commission Européenne aux comptes rendus des réunions s'étant tenues entre 2014 et 2016.

1.2. Déroulement de la collecte de données et stratégies d'échantillonnage

Pour Bowen (2009) « *la recherche qualitative nécessite des techniques de collecte de données robustes et la documentation de la procédure de recherche* » (p29). Dans le cadre d'une analyse documentaire, il convient donc de détailler le processus de collecte des données et les stratégies d'échantillonnage mises en œuvre par le chercheur pour mener à bien sa recherche.

La première étape de notre collecte de données s'est effectuée dans le cadre d'un projet de recherche avec Anthony Amicelle et Killian Chaudieu (voir Amicelle et *al.*, 2017) au sein duquel nous avons mené une analyse comparative des CRF française, canadienne, suisse et britannique quant à leurs pratiques de coopération. Dans ce contexte, nous avons consulté les sites internet des différentes organisations étudiées (MROS, Tracfin, CANAFE, NCA). Ces consultations nous ont permis d'avoir accès aux rapports annuels des organisations en question. L'étude de ces documents nous a par ailleurs donné l'opportunité d'appriivoiser un peu mieux le vocabulaire lié au milieu du renseignement financier et d'appréhender plus en détail le rôle et les missions de ces organisations. De plus, comme nous nous intéressions plus particulièrement aux pratiques de coopération entre CRF, nous avons également mené des recherches approfondies sur le Groupe Egmont mais aussi sur le FIU.NET. Dans un premier temps, nous avons donc consulté le site internet du Groupe Egmont ce qui nous a permis une nouvelle fois d'avoir accès aux rapports annuels mais aussi à d'autres documents clés détaillés dans la précédente section. Concernant le FIU.NET, notre première démarche a été de consulter le site internet d'Europol (en charge du FIU.NET) sur lequel figurait somme toute peu d'informations. Dans le but d'avoir des informations complémentaires, nous avons consulté le site internet de la Commission Européenne dans les sections *Justice and Fundamental Rights* et *Migration and Home Affairs*. Grâce à cette recherche, nous avons obtenu les résumés des rencontres de la plateforme des CRF de l'Union Européenne dans lesquelles se trouvaient de précieuses informations sur le FIU.NET.

La deuxième étape de notre collecte de données est une étape que nous qualifierons de complémentaire. En effet, les sources issues de la première étape contenaient déjà de riches informations sur le rôle des CRF dans la lutte contre le financement du terrorisme. Or, malgré cela, nous avons la sensation qu'il nous manquait certaines informations. Dans ce sens, nous

nous sommes particulièrement attachés sur les publications du GAFI dont nous avons eu accès via son site internet. Le GAFI jouant un rôle primordial dans l'élaboration et la diffusion des normes internationales dans la lutte contre le financement du terrorisme, ces documents nous ont permis d'étoffer notre analyse.

Les documents ainsi collectés nous ont permis d'avoir accès à des informations essentielles pour répondre à notre problématique : le volume d'informations échangées entre CRF, les difficultés rencontrées, les points de tension etc.... Le fait d'avoir analysé des documents qui s'étendent sur une période de temps donnée nous a également permis de faire des comparaisons et de faire un bilan de l'évolution des différentes organisations en matière d'échange de renseignement dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme.

1.3. Stratégies analytiques des données documentaires

La première étape indispensable à toute analyse documentaire est « *d'évaluer adéquatement et d'appliquer une critique sérieuse à la documentation que l'on a l'intention d'analyser* » (Cellard, 1997 p279). Cette première analyse, que nous pourrions qualifier d'exploratoire, nous a permis de dégager des thèmes et concepts clés relatifs aux mécanismes de lutte contre le financement du terrorisme et à la coopération dans le domaine du renseignement financier. A la suite de cette analyse préliminaire, nous sommes passés à la deuxième étape de notre analyse selon une logique aussi bien inductive que déductive. Au cours de ce processus analytique, nous avons pu faire des liens avec plusieurs points de notre recension, et nous avons pu constater de manière concrète à quel point nos concepts clés étaient liés. L'analyse documentaire nous a permis de dresser les contours du fonctionnement du policing financier transnational et des institutions responsables de la lutte contre le financement du terrorisme. Les documents analysés ont produit des données concrètes qui nous ont par la suite amené à nous interroger sur plusieurs points et à détecter certaines zones d'ombres que les entretiens menés par la suite ont tenté d'éclaircir.

Ainsi, nous avons par la suite croisé l'analyse documentaire à l'analyse des entretiens effectués (dont le détail sera fourni dans la section suivante) selon une logique de triangulation des données qui renvoie à « *la combinaison des méthodologies dans l'étude du même phénomène* » (Denzin, 2009 p291). L'objectif d'un tel processus étant de fournir « *une*

confluence de preuves qui engendre la crédibilité » (Eisner, 2017 p110). La triangulation des données doit nous permettre de saisir le fonctionnement, l'évolution, les points de tension et les perspectives futures des CRF dans le cadre de la lutte internationale contre le financement du terrorisme.

2. Entretiens semi-directifs

Comme nous l'avons mentionné plusieurs fois au cours de ce chapitre, notre étude repose sur l'emploi de deux méthodologies distinctes : l'analyse documentaire et l'entretien semi-directif. Selon nous, l'analyse documentaire seule ne permettait pas de répondre de manière complète à notre question de recherche. En effet le spectre des données construites dans les entretiens est beaucoup plus étendu, intégrant des précisions sur les processus décisionnels, sur les moments clefs de ces processus, sur le rôle des différents acteurs impliqués (Gerson et Horowitz, 2002). De son côté, Beltran (1999) évoque la pauvreté informative de certains documents écrits mobilisés dans l'étude d'interventions publiques. Le caractère « *aseptisé* » de ces documents rend indispensable de recourir à l'entretien dans le but d'obtenir des « *informations factuelles interstitielles* » permettant au chercheur de reconstituer des processus décisionnels (Beltran, 1999 p258-259). Nous avons pu nous même constater cette relative pauvreté liée à l'absence de certaines informations au sein de notre corpus documentaire. De plus, « *il ne faut pas négliger un autre problème, à savoir le fait que, contrairement aux « archives des historiens », celles de l'action publique (en particulier lorsqu'on s'intéresse à une période relativement récente) ne sont pas automatiquement accessibles, organisées et répertoriées ; leur accès n'est pas réglementé, il n'existe pas de « droit » à leur consultation. De plus, la pratique de l'archivage n'est pas systématique dans tous les services. Les documents intermédiaires – courriers, courriels, notes internes, documents provisoires, etc. – sont bien souvent détruits parce que jugés de peu d'intérêt ou parce que l'archivage n'est pas rentré dans les habitudes des services* » (Pinson et Sala Pala, 2007 p577). De ce fait, « *Les témoignages oraux sont donc souvent les seules données permettant d'avoir accès à l'histoire de la genèse d'une intervention publique ou d'une décision* » (*ibid*).

D'autres auteurs ont mis en exergue l'importance de l'usage de l'entretien dans le but d'obtenir certaines informations. Dans son ouvrage, Weiss (1995) énumère plusieurs motivations relatives à son usage dans le cadre d'une recherche dont certaines nous concernent directement. Premièrement, « l'intégration de perspectives multiples » réfère à la description d'une organisation, d'un développement ou d'un évènement que personne n'a pu observer dans sa totalité. Dans le cadre de notre étude, nous comptons ainsi sur nos entretiens pour nous en apprendre plus sur les organisations étudiées comme le Groupe Egmont. Deuxièmement, une seconde motivation peut consister en l'élaboration d'une description holistique en rassemblant les rapports de processus de personnes dont les comportements sont interconnectés (Weiss, 1995). Ce deuxième point constitue l'essence de notre sujet de recherche puisque nous nous intéressons aux relations entretenues par les cellules de renseignement financier entre elles dans le cadre de la coopération internationale contre le financement d'activités terroristes. De plus, pour Poupart (1997), « *l'entretien de type qualitatif constitue un moyen efficace pour recueillir des informations sur les structures et le fonctionnement d'un groupe, d'une institution ou plus globalement, d'une formation sociale donnée* » (p206). Nous comptons donc sur nos entretiens pour nous permettre de saisir les dynamiques organisationnelles, les représentations des acteurs quant à leurs pratiques de coopération mais également pour mettre à jour les éventuelles dissonances qui pourraient survenir dans ce cadre.

2.1. Echantillonnage

Dans le cadre de la réalisation de notre étude, l'échantillon est composé de cadres du MROS, de CANAFE et de Tracfin. Il est également composé d'un employé d'Europol en charge du FIU.NET et d'un représentant du Groupe Egmont. Selon la classification de Pirès (1997), il s'agit dans notre cas d'un échantillon de type « milieu » car les répondants ont tous été sélectionnés d'après leur appartenance au milieu du renseignement financier. Ainsi, « *l'échantillon de milieu n'exige pas nécessairement que toutes les observations soient faites dans un seul lieu, mais tout simplement qu'elles soient traitées comme se référant globalement au même milieu* » (Pirès, 1997 p161). L'échantillon ayant été constitué dans le cadre d'une précédente recherche (voir Amicelle et al., 2017), sa taille a été déterminée en fonction des objectifs de recherche et des contraintes géographiques. De ce fait, notre échantillon est constitué de 8 répondants : un représentant du MROS (Suisse), deux

représentants de Tracfin (France), trois représentants de CANAFE (Canada), un représentant d'Europol et un représentant du Groupe Egmont.

Notre échantillon a été construit par homogénéisation, car notre recherche repose sur l'étude d'un groupe relativement homogène à savoir « *un milieu organisé par le même ensemble de rapport sociostructurels* » (Bertaux, 1980 p205). Dans ce cas de figure, c'est le principe de diversification interne qui prévaut : l'objectif étant de diversifier les informateurs sélectionnés pour reconstituer le plus fidèlement possible le phénomène social étudié (Pirès, 1997). De ce fait, « *dans un type d'enquête qui s'intéresse aux processus historiques d'élaboration et de mise en œuvre d'une politique, l'enjeu est [...] à la fois de recueillir le spectre le plus large de points de vue différents sur l'action passée, mais aussi de parvenir à accumuler des témoignages qui se recourent* » (Pinson et Sala Pala, 2007 p580). Ainsi, en se référant à la typologie des échantillons de Patton (1980), notre échantillon est composé de « cas typiques » car les renseignements proviennent de quelques cas jugés représentatifs par le chercheur. La diversification des entretiens ne doit pas répondre à une logique statistique mais à une logique de saturation de l'information (Pinson et Sala Pala, 2007). En effet, « *dans cette perspective d'usage informatif et narratif de l'entretien, on considère que les propos et informations recueillis constituent un « corpus », un « réseau documentaire » dont il faut essayer de mettre au jour les contradictions et les consonances afin de parvenir à une vision fiable des processus historiques participant à la construction de l'action publique* » (ibid p580).

Portrait des interviewés :

Notre échantillon étant constitué uniquement de cadres des organisations étudiées, nous avons fait le choix de ne pas fournir de portraits détaillés de nos répondants. Ce choix a été motivé par la volonté de préserver la confidentialité et l'anonymat des interviewés.

2.2. Stratégies de recrutement

Les participants ont tous été recrutés via un projet de recherche mené par notre directeur de mémoire, Anthony Amicelle. Les répondants ont été prévenus quant au fait que leurs entretiens seraient également mobilisés pour réaliser la présente recherche. Les participants

ont signifié leur accord quant à l'utilisation future de ces entretiens pour répondre à nos objectifs de recherche. Les entretiens menés ont pu être ainsi réutilisés puisque ceux-ci portaient en partie sur les pratiques de coopération des CRF en matière de lutte contre le financement du terrorisme.

2.3. Déroulement de la collecte de données

Les entretiens ont été effectués par le groupe de recherche par téléphone ou directement sur le lieu de travail des interviewés. Les entretiens débutaient par un rappel des objectifs de recherche, le projet ayant été présenté en détail aux participants lors de leur recrutement. Il était également fait mention que le projet de recherche avait été commandé par le Parlement Européen suite à l'affaire des Panama Papers. Les répondants, qu'ils soient interviewés sur place ou par téléphone, disposaient tous de locaux fermés permettant de respecter la confidentialité de leurs déclarations.

Avant de pouvoir réaliser nos entretiens, un certificat d'éthique a été obtenu préalablement auprès du CERAS (Comité d'éthique de la recherche en arts et en sciences de l'Université de Montréal). Au début de chaque entretien, les participants étaient invités à signer un formulaire de consentement. Celui-ci, en plus de garantir la confidentialité des participants, stipule que ces derniers sont libres de se retirer à tout moment de la présente recherche et qu'ils n'ont aucune obligation de réponse. Les répondants ont également été avisés du fait qu'il n'y avait aucun risque ni avantage particulier à participer à cette recherche. De plus, les participants ont tous accepté que les entretiens soient enregistrés en vue de les retranscrire sous forme de verbatim. Certains répondants ont demandé à l'interviewer de leur faire parvenir une copie de l'entretien lorsque celui-ci serait retranscrit sous forme de verbatim. Suite à cet envoi, les participants qui avaient fait cette demande se sont montrés très satisfaits quant à la fidélité des retranscriptions.

Les entrevues ont duré entre une et deux heures selon les cas. Les répondants se sont montrés extrêmement généreux quant à leur temps et à la qualité des informations qu'ils ont consenti partager avec nous. Les entretiens ont été retranscrits par nos soins à l'ordinateur et sont fidèles aux propos des interviewés.

2.4. Analyse des entretiens

Les entretiens mobilisés dans le cadre de notre mémoire ont été analysés à l'aide d'une stratégie d'analyse thématique. L'analyse thématique consiste à « *procéder systématiquement au repérage, au regroupement et à l'examen discursif des thèmes abordés dans un corpus, qu'il s'agisse d'une transcription d'entretiens, d'un document organisationnel ou de notes d'observation.* » (Paillé et Mucchielli, 2012, p.232). Cette stratégie nous a permis de dégager plusieurs thèmes et sous-thèmes que nous avons identifiés à l'aide d'un code couleur. Par la suite, nous avons fait le choix de procéder à une analyse thématique transversale globale. Cette étape permet de mettre en commun les thèmes identifiés lors de l'analyse documentaire et les thèmes repérés dans les entretiens. Dans le cadre de cette recherche, les entretiens sont perçus comme un moyen de contextualiser et d'approfondir les informations contenues dans notre corpus documentaire. Enfin, l'articulation de nos deux sources de données a abouti à la construction de notre plan d'analyse.

3. Justification quant à l'usage d'une double méthodologie

Le choix de notre méthodologie a été conforté par la littérature scientifique propre à notre champ d'étude. Par exemple, Favarel-Guarrigues et *al.* (2009) ce sont intéressés aux pratiques des agents de conformité dans les banques françaises en matière de lutte contre le blanchiment d'argent. Pour répondre à leur question de recherche, ils ont choisi de mener des entretiens qualitatifs auprès des acteurs bancaires concernés par la lutte contre le blanchiment d'argent mais également auprès d'autres acteurs impliqués dans cette même lutte (FMI, GAFI, Ministère de l'Economie et de la Justice).

Sur la thématique de la lutte contre le financement du terrorisme, Amicelle (2014) s'est intéressé, dans le cadre d'une étude, au *Terrorist Finance Tracking Program*. Pour mener à bien sa recherche, il a associé une analyse documentaire (communiqués, rapports officiels et écrits d'anciens fonctionnaires) avec des entretiens menés auprès des représentants des institutions européennes ayant participé aux négociations de l'accord UE-USA encadrant depuis 2010 le transfert transatlantique de traces financières via le TFTP (Amicelle, 2014).

Nous pouvons également citer l'article de Scherrer (2006) qui a mobilisé cette double méthodologie. En effet, l'auteure s'intéresse dans cette recherche aux acteurs mobilisés dans l'élaboration des normes internationales antiblanchiment ainsi qu'aux enjeux découlant de cette mobilisation. Pour répondre à sa problématique elle a parallèlement menée une série d'entretiens au sein des départements des Affaires Etrangères de plusieurs pays du G7/8 (en France, en Grande-Bretagne, au Canada etc...) et une analyse documentaire des rapports du G7/8, du GAFI, des directives du Parlement Européen et des Nations-Unies pour la répression du financement du terrorisme.

Les exemples précédemment abordés montrent à quel point l'entretien qualitatif et l'analyse documentaire sont régulièrement mobilisés, dans notre champ d'étude. Nous pensons que cette double méthodologie constitue le choix le plus pertinent pour répondre efficacement à notre problématique. De plus, nous avons choisi de nous inscrire dans une perspective théorique de sociologie des organisations. Ainsi nous souhaitons comprendre leur fonctionnement, leur degré de rationalisation, les modes de coopération entre leurs membres, les relations qu'elles nouent avec leur environnement (Lafaye, 2009). La sociologie des organisations offre des moyens d'analyse efficace et directe sur les processus de développement au sein d'une organisation et dans les rapports entre une organisation et son environnement, sans qu'il soit nécessaire de recourir a priori à des définitions d'objectifs impliquant des choix de valeur. Dans cette vision de l'étude des organisations internationales, Crozier (1967) préconise lui aussi une double méthodologie : l'analyse de la situation de l'organisation (analyse documentaire) ainsi que l'analyse stratégique des commentaires des acteurs (entretiens qualitatifs).

4. Limites

A l'instar de toute étude en science sociale, notre recherche présente plusieurs limites méthodologiques. Premièrement, la taille de notre échantillon est relativement faible étant donné que les entretiens n'ont été réalisés qu'auprès de représentants des CRF canadienne, suisse et française. Cette limite s'explique facilement par des contraintes géographiques qui restreignent l'accès au terrain. Deuxièmement, les closes de confidentialité associées aux entretiens nous ont limité à un certain degré d'analyse. Effectivement, les extraits

d'entretiens mobilisés lors de notre étude ne devaient pas pouvoir être reliés à une organisation en particulier. L'absence de cette limitation nous aurait donné l'opportunité de commenter certaines déclarations et de faire des liens entre les informations fournies par nos interlocuteurs et celles présentes dans la documentation de l'organisation. Troisièmement, concernant l'analyse documentaire, les CRF à l'étude n'étant pas forcément toutes à jour dans la publication de leur rapport annuel, nous avons été contraints, dans un souci d'uniformisation, de nous arrêter à l'année 2016.

CHAPITRE III :
ANALYSE

I. La lutte contre le financement du terrorisme : nouvelle priorité dans l'univers du renseignement financier

Suite aux attentats du 11 septembre 2001, l'univers du renseignement financier a vécu une importante révolution initiée par le rattachement de la lutte contre le financement du terrorisme au régime global antiblanchiment. Cette révolution a induit de profonds changements, tant au niveau des organisations internationales en charge de la diffusion des normes qu'au niveau national où celles-ci doivent être mises en application. Dans cette partie nous aborderons premièrement ces changements du point de vue des organisations internationales et principalement du Groupe Egmont. Par la suite nous nous intéresserons aux effets de la redéfinition des priorités du renseignement financier sur les

1. Le Groupe Egmont : vecteur majeur de la diffusion des standards internationaux

1.1. Une réorientation des priorités en faveur de la lutte contre le financement du terrorisme

Le nouveau régime global antiblanchiment, dont la lutte contre le financement du terrorisme fait désormais partie intégrante, a conduit certaines organisations internationales comme le GAFI à modifier leur mandat :

« The threat posed by terrorism has become the biggest concern for many governments and citizens worldwide. The FATF's role as a standard-setting and assessment body is to support and encourage countries' efforts to combat terrorist financing by understanding the risk, developing robust counter-terrorist financing (CFT) Standards and policy responses, and monitoring implementation. » (GAFI, 2015 p13)

Si tel est le cas pour les organisations en charge de l'élaboration des normes, il en va de même pour les organisations en charge de leur diffusion. Dans l'univers du renseignement financier, le Groupe Egmont n'échappe pas à la règle. En effet, le Groupe Egmont a lui aussi élargi son mandat pour y inclure la lutte contre le financement du terrorisme. Cette nouveauté a produit de nombreux bouleversements au sein de l'organisation. Le Groupe Egmont a

décidé de réviser sa « *définition officielle d'une CRF d'Egmont* » pour y inclure la lutte contre le financement du terrorisme :

« The following criteria apply, as a minimum, to comply with the TF element of the Egmont definition of an FIU:

- A system of mandatory reporting of suspicious transactions related to TF should be established in the jurisdiction*
- The FIU should be the central reception point of such disclosures*
- The TF reporting obligation to the FIU should be formally imbedded in the law, irrespective of all de facto or goodwill-motivated situations*
- The FIU should have full authority and ability to exchange TF-related information with its counterparts. » (Groupe Egmont, 2007)*

En d'autres termes, les CRF membres ont été obligées de se conformer aux nouveaux standards du Groupe Egmont en matière de lutte contre le financement du terrorisme sous peine de voir leur statut de membre suspendu². L'obligation d'appliquer ces nouvelles normes est également valable pour toute CRF souhaitant faire partie du processus d'adhésion au Groupe Egmont, l'objectif des nouvelles normes du Groupe Egmont étant d'optimiser la coopération entre CRF.

Les différentes mesures prises par le Groupe Egmont en vue d'entériner son rôle au sein du régime global de lutte contre le financement du terrorisme ont eu plusieurs effets positifs sur l'organisation. Premièrement, la croissance du Groupe Egmont a connu une importante accélération à partir de 2002 :

« In order to assist in the global fight against terrorism there was an impetus to sign up to AML/CFT initiatives in which the Egmont Group plays a vital role. This resulted in the exponential growth in membership and significantly impacted upon the group's workload. Consequently, there was a need for change within the Egmont Group with greater formalization of the work and procedures of the group. » (Groupe Egmont, 2015 p7)

Ainsi, cette expansion se matérialise tout d'abord en termes de membres puisque le Groupe Egmont est passé de 58 à 69 CRF en une année nécessitant la création de groupes régionaux ; puis en termes organisationnels avec notamment la création de l'*Egmont*

² En juillet 2017, le Groupe Egmont a suspendu le statut de membre de la CRF du Nigéria pour des manquements répétés en matière de protection des informations confidentielles et ce, notamment dans le cadre d'échanges internationaux.

Committee et la signature de la Charte du Groupe Egmont. Deuxièmement, l'implication du Groupe Egmont dans la lutte contre le financement du terrorisme lui a également valu une meilleure reconnaissance internationale et une plus grande légitimité :

« It also became apparent that the FATF and other global entities were accepting the role of the Egmont Group as an independently operational and necessary part of the global AML/CFT framework. This prompted the need for further formalization of the Egmont Group as an international body and its involvement as a contributor to the global AML/CFT program. » (Groupe Egmont, 2015 p7)

Cette légitimité se matérialise notamment dans les recommandations du GAFI qui encourage toute nouvelle CRF à faire une demande d'adhésion au Groupe Egmont dans les plus brefs délais :

« Where a country has created an FIU and is not an Egmont Group member, the FIU should apply for membership in the Egmont Group. The FIU should submit an unconditional application for membership to the Egmont Group and fully engage itself in the application process. » (GAFI, 2013 p77).

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la priorité du Groupe Egmont est de développer et d'améliorer la coopération entre CRF. Cette volonté résulte d'une prise de conscience : le caractère transnational de la grande délinquance financière nécessite également une réponse transnationale de la part des acteurs du policing. Cette réponse est d'autant plus nécessaire pour lutter efficacement contre le financement du terrorisme :

« The FIUs participating in the Egmont Group:

***finding** that FIUs exchange financial information and intelligence products internationally that have increasingly become valuable tools in the global fight against the financing of terrorism by supporting the work of other national agencies;*

***convinced** that co-operation between and among FIUs across national borders both increases the effectiveness of individual FIUs and contributes to the success of the global fight against money laundering and the financing of terrorism. »* (Groupe Egmont, 2013 p6)

En créant le Groupe Egmont, les CRF ont sciemment accepté de se doter de normes communes. Ainsi, l'avènement de la lutte contre le financement du terrorisme au sein du régime global antiblanchiment a grandement contribué à l'intensification du transfert du

pouvoir politique des Etats vers les organisations internationales concernées (voir Sheptycki et Bowling, 2012). L'extension du mandat du Groupe Egmont a renforcé sa légitimité au sein de la communauté internationale et a permis le développement d'un système de gouvernance supranational. Comme le rappelle Johnston et Shearing (2003) « *La tendance actuelle vers une gouvernance supranationale a été consolidée dans le but de faire face à l'inquiétude généralisée provoquée par la globalisation du crime et du terrorisme* » (p15). Ce modèle de gouvernance permet au Groupe Egmont de véhiculer les standards du GAFI en matière de lutte contre le financement du terrorisme mais également de faire appliquer ses propres normes dans le but de favoriser l'échange de renseignement entre les CRF membres :

« FIUs should adopt and implement, to the greatest extent possible, initiatives to enhance information exchange related to terrorism financing issues in order to address key barriers identified by Egmont Group members, such as:

- *Promoting the role of FIUs in the national counter-terrorism apparatus;*
- *Improving the quality of STRs;*
- *Overcoming barriers to sharing for intelligence purposes* » (Groupe Egmont, 2017 p9)

La lutte contre le financement du terrorisme, érigée en priorité internationale, a profondément transformé le Groupe Egmont en une « *superstructure transnationale* » (voir Sheptycki, 2005). De ce fait, le Groupe Egmont s'est imposé comme un acteur majeur du policing financier transnational. Après avoir détaillé l'évolution des priorités au niveau organisationnel, nous verrons dans la prochaine section comment celle-ci se matérialise et ce, notamment en termes de communication autour des stratégies opérationnelles du Groupe Egmont.

1.2. Des stratégies opérationnelles axées sur la menace terroriste

Comme nous l'avons vu précédemment, l'objectif principal du Groupe Egmont en tant que regroupement de CRF est de promouvoir la coopération entre ses membres pour lutter de manière plus efficace contre le financement du terrorisme et la grande délinquance financière. Mais sa fonction ne s'arrête pas là, puisque celui-ci est également impliqué dans l'élaboration de programmes de lutte contre le financement du terrorisme. En effet, le

Groupe Egmont a lancé le projet ISIL en février 2015. Ce projet vise principalement les combattants étrangers (en anglais *Foreign Terrorists Fighters* – FTFs) :

« This project aimed to develop financial profiles, indicators, and typologies of suspected FTFs associated with the designated terrorist organisations: ISIL/Daesh; Al-Qaeda; Al-Nusra Front (ANF); and their affiliates or splinter groups. The purpose of this project was to develop a set of strategic financial intelligence products to expand the understanding on FTFs and Foreign Terrorist Supporters (FTSs) from a regional perspective based on the unique financial data available to FIUs. More specifically, the objective was to identify vulnerabilities, risks, trends, and financial modus operandi of individuals either planning to travel, having already travelled to conflict zones in Iraq and or the Levant, and the individuals or organisations facilitating such travel. » (Groupe Egmont, 2016a p17)

Suite à la mise en place de ce projet, le Groupe Egmont a élaboré une série d'indicateurs destinés au secteur privé permettant de détecter des transactions financières suspectes en lien avec les FTFs :

« The Egmont Group developed a bulletin for the private sector that contained indicators describing specific characteristics of financial transactions likely to be linked to FTF financing. Reporting institutions were able to use this information to identify possible FTF-related transactions and report them to their competent authorities. » (Groupe Egmont, 2016a p17)

Ces indicateurs se sont révélés particulièrement pertinents pour le secteur privé dont la mission est de détecter et de déclarer toute transaction suspectée de participer au financement du terrorisme. En effet, de meilleurs indicateurs permettent aux entités déclarantes d'identifier plus aisément ce type de transaction financière :

« As a result of sharing the bulletin, FIUs have been able to demonstrate an increase in suspicious transaction reports (STRs) relating to possible terrorist financing. Additionally, reporting institutions provided positive feedback on the bulletin, especially those with offices in different jurisdictions. » (Groupe Egmont, 2016a p17)

Il ne s'agit pas là de la seule initiative du Groupe Egmont. En effet, en février 2016, les HOFIUs³ de 102 CRF ont convoqué une session extraordinaire à Monaco dans le but de débattre de la stratégie à adopter face à la menace terroriste jugée grandissante. En effet, « *en tant que groupe international qui unit ses membres pour échanger des informations et des compétences financières, le Groupe Egmont s'est engagé à capitaliser sur son réseau mondial unique* » (Groupe Egmont, 2016b p1). Lors de ce sommet, les HOFIUs ont adopté une série de recommandations dans le cadre de l'évaluation des risques de financement du terrorisme de chaque juridiction. Les recommandations adoptées sont les suivantes :

- « **Fournir** des indicateurs du financement du terrorisme aux partenaires de l'industrie afin de faciliter l'identification des activités financières suspectes ;
- **Collaborer** avec les agences de renseignement nationales pour s'efforcer d'améliorer le flux d'informations liées à la facilitation des échanges ;
- **Examiner** l'utilité des informations sur les virements transfrontaliers dans le contexte de la lutte contre le terrorisme ;
- **Envisager** de signaler les courriers transportant des espèces ou des instruments autres que des espèces au-delà des frontières ;
- **Identifier** la nécessité d'élargir la gamme des entités déclarantes soumises au régime de déclarations d'opération douteuses (DOD) ;
- **Mettre** à jour les documents de base d'Egmont pour permettre un échange d'informations spontané et multilatéral ;
- **Mettre** en œuvre des solutions pour un accès approprié à davantage de sources d'information nécessaires pour partager des renseignements financiers exploitables afin de contrer les menaces liées au financement du terrorisme ;
- **Poursuivre** la coopération avec le Groupe d'action financière (GAFI) - qui définit les normes internationales LAB / CTF - pour surmonter l'accès à l'information et partager les défis et veiller à ce que les normes internationales permettent une lutte efficace contre le financement du terrorisme ; et,
- **S'engager** à améliorer la capacité de la FIU en tirant parti de l'expertise et de la technologie pour mieux capitaliser sur les données, échanger des renseignements et permettre la coopération. » (Groupe Egmont, 2016b p2)

A travers ces différentes recommandations, nous pouvons constater que la lutte contre le financement du terrorisme est au centre des stratégies déployées par le Groupe Egmont.

³ *Heads of Financial Intelligence Units* : l'organe dirigeante du Groupe Egmont (cf p38)

Le déploiement de telles stratégies lui permet notamment de jouer les premiers rôles et de se présenter comme une référence dans l'univers du renseignement financier :

« En entreprenant ces initiatives et en prenant en compte ces recommandations, le Groupe Egmont démontre sa compréhension de l'importance de son rôle dans la lutte contre le financement du terrorisme. Améliorer de manière constante le flux de renseignement financier au moyen de son réseau mondial unique est une priorité pour le Groupe Egmont. Le Groupe Egmont s'engage à soutenir ses membres et à continuer à coopérer avec ses partenaires internationaux pour lutter contre le financement du terrorisme. » (Groupe Egmont 2016b p2)

Après nous être intéressé aux effets de l'implantation de la lutte contre le financement du terrorisme au sein du régime global antiblanchiment sur les organisations internationales comme le GAFI ou le Groupe Egmont, nous aborderons dans la partie suivante ces conséquences d'un point de vue local. En effet, nous verrons que l'inclusion de la lutte contre le financement du terrorisme au sein des missions des cellules de renseignement financier a entraîné d'importants changements.

2. Priorité à la lutte contre le financement du terrorisme : quelles conséquences sur les pratiques des cellules de renseignement financier du Groupe Egmont ?

2.1. Les agents des CRF face à la « révolution » du renseignement financier

« Following the atrocities of terrorism in the United States on 11 September 2001, the global Anti-Money Laundering (AML) regime became the global Anti-Money Laundering/Counter Financing of Terrorism (AML/CFT) regime, with many FIUs updating their mandates and legislation in order to identify and pursue acts of terrorism financing. This was to be a major factor in the further development of FIUs globally. » (Groupe Egmont, 2015 p7)

En tant que nouvelle priorité dans la sphère du renseignement financier, la lutte contre le financement du terrorisme a produit de nombreux effets sur les organisations nationales chargées de cette mission : les cellules de renseignement financier. En effet, cette nouvelle

prérogative a créé un véritable bouleversement et a contraint les CRF à modifier leurs pratiques :

« On a créé les recommandations spéciales du GAFI et on a dit la lutte contre le financement du terrorisme ça rentre dans le système antiblanchiment. Alors là... on ne savait pas où on allait ! Autant en matière de méthode de travail qu'en matière de coopération. En méthode de travail ça veut dire quoi ? Ça veut dire que jusqu'à présent les capteurs sont sur les flux. Flux qui rentrent pour essayer de savoir d'où ça vient. Et là on leur dit : « attendez les enfants mais demain il faut que vous regardiez où ça va même quand l'origine est légale ! » Alors là... compliqué ! » (Entretien CRF)

De plus, l'inclusion de la lutte contre le financement du terrorisme au sein du système antiblanchiment a fait de la coopération une nécessité pour les acteurs des CRF dans l'objectif de répondre efficacement à leur nouveau mandat :

« Ça aussi c'est une révolution pour le renseignement financier, de dire « on doit travailler autrement, on doit chercher du microfinancement à des seuils plus faibles, on doit s'intéresser à des destinataires et pour identifier des alertes on ne peut pas travailler seul ! D'où la question de la coopération, non pas uniquement avec les autres cellules sur le terrorisme mais aussi en interne avec les services de lutte contre le terrorisme. » (Entretien CRF)

De ce fait les agents des CRF ont dû ajuster leurs méthodes de travail et renforcer leurs liens avec leurs partenaires nationaux mais également avec leurs homologues étrangers. Mais au-delà des pratiques, c'est l'essence même du renseignement financier qui a évolué. En effet, la lutte contre le financement du terrorisme induit une nouvelle utilisation du renseignement :

« L'importance du renseignement financier en 25 ans a complètement changé, à la fois d'objectifs mais en même temps de finalité. C'est-à-dire que [...] la finalité ce n'est pas uniquement produire de l'analyse sur des flux financiers et de transmettre à la justice mais aujourd'hui la finalité c'est de produire de la preuve, du lien et en même temps de l'orientation pour les autres services. » (Entretien CRF)

Cette nouvelle tendance a eu des répercussions importantes en terme organisationnel et structurel. Ces changements se traduisent notamment par une multiplication de l'activité entraînant une augmentation significative des effectifs. Par exemple, Tracfin, la CRF

française, a multiplié ses effectifs par deux en 5 ans. Au niveau structurel, alors que Tracfin était initialement rattaché aux douanes, la cellule est devenue un service à compétence nationale, directement rattaché au ministère de l'économie et des finances. Sur le plan organisationnel, les CRF connaissent également une diversification importante des profils de leurs employés :

« En ce qui concerne la lutte contre le terrorisme, le chef de la division spécialisée c'est un policier ! C'est un commandant de police ! [...] Il faut des services spécialisés avec des gens qui eux viennent d'autres origines. C'est la logique de la Task Force, c'est la logique de la pluridisciplinarité ! Dans la vraie révolution de l'accompagnement en termes de structure ça a été l'autonomie, l'indépendance, la diversification des profils et dans les méthodes de travail une plus grande spécialisation des tâches avec une nouvelle organisation interne. » (Entretien CRF)

Au-delà des aspects organisationnels et structureux, la lutte contre le financement du terrorisme a introduit une nouvelle vision des acteurs des CRF quant à leurs pratiques. Alors que leur mission originelle était de détecter des activités de blanchiment d'argent puis de les dénoncer aux autorités compétentes, l'arrivée de la lutte contre le financement du terrorisme à apporter une nouvelle dynamique. En effet, contrairement au blanchiment d'argent, la lutte contre le financement du terrorisme est basée sur une logique d'action préemptive :

« Money laundering is kind of already happened whereas terrorism is predictable well we're trying to prevent something from happening whereas the money laundering, the predicate offense has already happened. » (Entretien CRF)

De ce fait, si la priorité a été donnée à la lutte contre le financement du terrorisme c'est parce que celle-ci peut prévenir la potentielle commission d'attentats terroristes tandis que dans des cas de blanchiment d'argent, l'infraction a déjà été commise. Ainsi, l'urgence de traiter et d'analyser les renseignements en lien avec des soupçons de financement terroriste se répercute également dans le cadre des pratiques de coopération :

« Lorsque l'on veut mobiliser les cellules pour coopérer ensemble, entre une question comme l'évasion fiscale versus le terrorisme on n'est pas dans les mêmes galaxies. C'est complètement différent : est-ce qu'il va y avoir une bombe qui va exploser qui va tuer 56 personnes ou est-ce qu'un avocat ou un

chef d'entreprise va avoir recours à l'évasion fiscale pour quelques millions de dollars... » (Entretien CRF)

Nous avons pu constater que l'inclusion de la lutte contre le financement du terrorisme au sein des prérogatives des CRF a entraîné de nombreux changements organisationnels, structureaux. Dans la section suivante nous verrons que si la lutte contre le financement du terrorisme a contraint les agents des CRF à s'adapter et à modifier leurs pratiques, celles-ci ont également tout intérêt à s'impliquer dans cette nouvelle mission.

2.2. Lutter contre les finances terroristes : un objectif aux intérêts multiples

Comme nous l'avons détaillé dans la section précédente, la nouvelle priorité de lutte contre le financement du terrorisme a produit des effets importants au niveau des CRF que ce soit d'un point de vue organisationnel, structurel ou pratique. Cependant, ce ne sont pas les seules conséquences de l'inclusion de la lutte contre le financement du terrorisme. En effet, les CRF ont également connu des évolutions structurelles ce qui leur a permis de bénéficier de nouveaux moyens et de nouveaux pouvoirs. Cette évolution a débuté par l'inclusion de certaines CRF dans la communauté du renseignement :

« En 2008 on a créé ce qu'on appelle la communauté du renseignement. C'est une façon de reconnaître [la CRF] comme une agence gouvernementale spécialisée. Donc nous on dit partout qu'on est quoi ? On est un service de renseignement financier, ça c'est la terminologie du GAFI, mais nous on dit qu'on est un service de renseignement spécialisé ! » (Entretien CRF)

L'inclusion de CRF au sein de la communauté du renseignement visait notamment à faciliter la diffusion de l'information entre les différents services nationaux en charge de la lutte contre le terrorisme :

« La tendance à la croissance du nombre des déclarations de soupçon constatée au cours des dernières années rendait nécessaire une évolution des pratiques en matière de diffusion des informations. À cet égard, les nouvelles possibilités juridiques résultant des textes de 2009 ont démontré toute leur pertinence : les nouveaux textes ont conforté le service au sein de la communauté du renseignement en l'autorisant à transmettre directement aux services concernés les informations relevant de leur compétence, notamment dans le cadre de la lutte contre le financement des réseaux terroristes. » (Tracfin, 2009 p3)

De ce fait, faire partie de la communauté du renseignement implique un rapprochement avec les autres services de renseignement nationaux. Au-delà de la question de la diffusion de l'information entre partenaires, ce rapprochement se concrétise également à travers de nouvelles dynamiques en termes de pratiques :

« Au sein du club des services de renseignement on forme des gens ensemble, on a des formations à l'académie du renseignement, on fait des stages en commun, on a des règles de protection du secret et des habilitations qui sont les mêmes. On a maintenant des outils techniques d'interrogation des services de renseignement. [...] La lutte contre le financement du terrorisme a donné une nouvelle dynamique, ça a fait un effet de levier, mais c'est aussi une nouvelle dynamique de travail ! » (Entretien CRF)

Si les membres de la communauté du renseignement peuvent partager certaines ressources comme la formation, les acteurs des CRF ont désormais accès à de nouvelles techniques pour affiner le traitement du renseignement et étoffer leurs analyses :

« Dans le cadre de notre coopération avec les autres services de renseignement, rien ne nous interdit de travailler ensemble dans l'utilisation et l'exploitation de nouvelles techniques de renseignement pour enrichir le renseignement financier. On ne le fait pas encore mais on a le droit de le faire ! [...] On a le droit de faire des interceptions de sécurité, des captations d'information d'écran, tout ça on a le droit de le faire mais on ne le fait pas parce qu'on n'est pas équipé pour. Mais progressivement c'est un cadre juridique que l'on va investir. » (Entretien CRF)

Lorsqu'un agent d'une CRF a le pouvoir de faire appel à des interceptions de sécurité, cela signifie qu'elle peut avoir recours à des écoutes téléphoniques et à des interceptions de communications numériques. Ces nouvelles compétences sont la conséquence directe des priorités nationales et internationales en matière de lutte contre le terrorisme :

« C'est aussi une évolution culturelle qui est liée au renforcement de la lutte antiterroriste et au renforcement de notre rôle de service de renseignement au sens communauté du renseignement. » (Entretien CRF)

Bien que les compétences des CRF ont été étendues dans le but de lutter de manière plus efficace contre le financement du terrorisme, celles-ci ne sont pas utilisées uniquement

dans ce cadre. En effet, les agents des CRF ont la possibilité de mobiliser ces nouvelles ressources pour lutter contre toute forme de criminalité financière :

« A partir du moment où l'on dit qu'on crée une cellule inter-agence, à partir du moment où l'on dit qu'on y met un agent [de la CRF] : il bosse avec les autres, il échange de l'information. A partir du moment où on dit il peut accéder à la base de données [de la CRF] et coopérer, à partir du moment où on dit on va répondre [...] dans des délais rapides aux demandes des autres services de renseignement qui passent par la cellule [...] je veux dire on se renforce dans les aspects purement opérationnels de méthodologie de travail avec les autres services de renseignement. Et ça ne va pas servir que pour le terrorisme, ça peut servir pour tout le reste ! Donc ça c'est fondamental ! » (Entretien CRF)

Si la lutte contre le financement du terrorisme a permis d'étendre les pouvoirs et compétences des CRF, celles-ci ont tout intérêt à se montrer performantes. En effet, les CRF doivent justifier des compétences et des moyens qui leurs sont alloués pour les aider dans la réalisation de leurs missions. De ce fait, on attend d'elles qu'elles se montrent suffisamment proactives avec leurs partenaires nationaux issues de la communauté du renseignement mais également avec leurs homologues à l'international :

« Le focus a changé à partir du moment où la CRF est devenue membre de la communauté de renseignements. Et puis, l'argent qui vient avec aussi. Ça ne paraît pas, mais si [la CRF] a reçu je-ne-sais-pas-combien de millions pour le volet financement du terrorisme, bien il faut que tu montres que tu fournis les choses avec tes partenaires, et il faut que tu montres que tu es un joueur, et il faut que tu montres que tu fais partie de la communauté. Puis, si tu n'as pas cette crédibilité-là, et l'argent, bien un moment donné, on va te dire... tu en auras plus. » (Entretien CRF)

Après avoir détaillé les changements provoqués par l'inclusion de la lutte contre le financement du terrorisme au sein du régime antiblanchiment sur les CRF, nous nous pencherons dans la partie suivante sur le fonctionnement théorique de la coopération internationale.

II. Policing financier transnational : cadre normatif et outils technologiques

Comme nous avons pu le constater dans notre première partie, la coopération internationale s'est imposée comme une nécessité pour les agents des CRF, notamment dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme. Dans cette seconde partie, nous nous intéresserons dans un premier temps aux procédures relatives à l'envoi et à la réception d'une demande de coopération internationale. Dans un second temps, nous nous attarderons sur les principaux canaux de coopération permettant la réalisation de ces échanges.

1. Les déterminants de la coopération internationale

1.1. Les motivations relatives à l'émission d'une demande de coopération internationale

Dans le cadre de leurs missions, les acteurs des CRF sont régulièrement confrontés à des situations nécessitant l'aide d'une CRF étrangère. En effet, le caractère transnational de la grande délinquance financière oblige les agents des CRF à échanger du renseignement avec leurs homologues étrangers. La décision d'envoyer une demande de coopération auprès d'une autre CRF se fait consécutivement à l'analyse d'une déclaration de soupçon préalablement transmise par une entité déclarante. Si la personne, physique ou morale, s'avère être connectée à un autre pays via ses différentes activités, le fonctionnaire en charge du dossier peut dans ce cas décider de faire appel à l'aide de la CRF concernée :

« Lorsque vous recevez une communication de soupçon d'un intermédiaire financier, il nous communique des personnes qui sont par exemple de nationalité étrangère, qui résident sur notre territoire ou pas, qui vivent dans un autre pays ou pas, qui travaillent dans un autre pays ou pas. Donc il suffit d'un élément d'externalité [...] et pour moi il est très faible, je n'ai pas besoin de quelque chose de très détaillé. Dans ce cas-là, nous décidons je ne dirais pas dans la totalité mais dans une très grande majorité des cas de faire une demande à l'étranger. » (Entretien CRF)

Avant d'envoyer une demande à l'étranger, celle-ci est analysée par un agent du pôle international de la CRF qui est chargée de s'assurer que la demande en question respecte les standards en matière de forme et de contenu :

« Chaque enquêteur qui a besoin de poser des questions à l'étranger génère sa propre demande dans le système qui arrive au pôle international. C'est ensuite vérifié en termes de formalisme, que ce soit correcte et compréhensible. Par la suite il existe trois canaux de coopération : l'ESW pour le monde entier, le FIU.NET pour les pays européens et une zone floue où l'on échange par mail cryptés quand les CRF ne sont ni européennes ni connectées à Egmont ! » (Entretien CRF)

L'envoi d'une demande à l'étranger peut également être motivé par les renseignements transmis par les partenaires domestiques de la CRF. Effectivement, les organisations membres de la communauté du renseignement peuvent être amenées à détecter certaines tendances en matière de délinquance financière transnationale :

« Je pense que ce qui nous pousse à coopérer le plus avec les pays c'est surtout quand on fait nos cas tactiques. On reçoit souvent des informations de partenaires domestiques, puis dans certains cas il va y avoir une nécessité pour nous de faire une demande à l'étranger pour poursuivre un lien. Par exemple on voit qu'il y a beaucoup de télévirements qui s'en vont en Europe, qui vont en Afrique, qui vont en Asie, alors on va faire une demande à la CRF de Hong-Kong ou de l'Australie ou des Etats-Unis par exemple pour aller chercher plus d'informations. » (Entretien CRF)

Les partenaires domestiques peuvent également constituer une ressource non-négligeable pour les acteurs des CRF lorsque celles-ci n'ont pas la possibilité d'avoir accès à certaines informations à l'étranger :

« Nos partenaires domestiques peuvent faire des enquêtes un tout petit peu plus poussées. Souvent il y a des agents de liaison dans ces pays-là alors ils sont capables d'aller ouvrir des portes. Ultimement peut-être qu'une CRF dans un tel pays est un petit peu moins avancée si on peut le dire comme tel. Dans ce cas nos partenaires domestiques vont être capables d'aller chercher d'autres informations au niveau des policiers dans ces pays-là, informations auxquelles on n'a pas accès. » (Entretien CRF)

Les demandes à l'étranger émises par les agents des CRF peuvent avoir un impact décisif sur une enquête en cours grâce au renseignement échangé. Cependant, avant de faire une

demande de renseignement à l'un de ses homologues, un cadre de la CRF évalue la pertinence de cette démarche via un calcul coûts/bénéfices :

« Chacun des gestionnaires et des chefs d'équipe fait aussi une évaluation du potentiel de valeur ajoutée. [...] Est-ce que ça vaut le coup de rajouter plusieurs semaines d'attente ? Donc ça aussi ça se fait à l'appréciation du partenaire [...] s'il y a une communication assez urgente pour suivre la trace de l'argent à l'étranger est-ce que ça vaut le coup sachant que ce n'est pas nécessairement de la preuve qui va être recueillie ? Donc je pense que ça fait partie de l'équation lorsque l'on veut suivre la piste de l'argent à l'étranger. » (Entretien CRF)

Au-delà de la coopération classique qui consiste à échanger uniquement entre CRF, certaines CRF ont recours à la coopération dite diagonale. Dans le cadre de ce type de coopération, la CRF étrangère joue un rôle d'intermédiaire entre la CRF qui émet la demande et l'organisation qui détient les informations convoitées :

« Il y a une autre approche que l'on utilise beaucoup aussi c'est ce qu'on appelle la coopération diagonale. Donc ce n'est pas nécessairement uniquement de CRF à CRF, si on sait par exemple que l'information se trouve au FBI, on peut demander à FinCen⁴. FinCen est la boîte postale donc il faut toujours coordonner les demandes qu'on veut spécifier avec eux. » (Entretien CRF)

La coopération diagonale permet donc aux acteurs des CRF d'avoir accès à des informations qui ne sont pas en possession de leurs homologues directs. Cependant, la qualité des renseignements transmis peut grandement varier d'une organisation à l'autre :

« Ça dépend, si on parle des Etats-Unis, à quelle agence on demande l'information. Parce que FinCen ne va pas typiquement changer l'information, si ça vient du FBI ou de la DEA ça va être complètement différent l'un de l'autre puis il y en a qui peuvent avoir des pages et des pages de détails tandis que d'autres il va y avoir une ou deux pages. » (Entretien CRF)

De ce fait, même si la qualité de l'information reçue peut varier, les agents des CRF disposent de multiples options pour avoir accès à du renseignement financier à l'étranger. Après avoir traité des différentes options relatives aux demandes de coopération, nous

⁴ FinCen est la CRF des Etats-Unis

aborderons les questions en liens avec la transmission et la sécurisation de l'information dans la prochaine section.

1.2. Externalisation et protection des informations financières

L'univers du renseignement financier est régi par des règles strictes dues au caractère sensible des informations traitées. S'il existe des cadres normatifs nationaux concernant la protection des données personnelles, le GAFI a également émis une recommandation à cet effet à l'attention des CRF :

« Il y a quelque chose de fondamental qui a donné lieu à une note interprétative en octobre 2015 de la recommandation 20.3 du GAFI. Pour les CRF c'est la base ! C'est de dire que quand une CRF interroge une autre CRF, et ça c'est international, il faut que la demande, la requête entrante reçoive la même valeur juridique qu'une déclaration de soupçon. » (Entretien CRF)

Le caractère juridique de la déclaration de soupçon permet de ce fait à l'agent recevant la demande de partager en détails les informations dont la CRF dispose sur la personne physique ou morale concernée. Si la CRF détient des renseignements en lien avec la demande, ceux-ci sont renvoyés au demandeur sous forme de rapport :

« On mâche toujours le travail [...] nous envoyons seulement sous forme de rapport, jamais les informations telles qu'elles. On doit également toujours faire un rapport interne. » (Entretien CRF)

Ce travail d'analyse nécessite du temps, ce qui peut influencer sur le délai de réponse de la part des agents des CRF :

« Globalement on a des délais de réponse qui ne sont pas trop mauvais, je veux dire on peut sûrement s'améliorer mais on ne peut pas tout faire. Mais on essaye de plus en plus de mettre du contenu dans nos réponses, c'est-à-dire essayer d'aller fouiller des comptes bancaires, d'expliquer les choses, de fournir de la matière vraiment dense et ça nécessairement ça prend du temps. » (Entretien CRF)

Au-delà du processus classique de coopération au sein duquel un acteur d'une CRF fait une demande formelle d'information à un agent d'une autre CRF, ceux-ci ont également la possibilité de se montrer proactifs avec leurs homologues. En effet, s'ils estiment être en

possession d'éléments probants pour une autre CRF, ils peuvent alors transmettre l'information sans qu'aucune demande n'ait été faite :

« Il y a quelque chose qui est très important dans la coopération internationale : c'est les transmissions spontanées. Indépendamment d'une interrogation, de se dire dans l'analyse de la CRF, dans le traitement des données, il y a un certain nombre d'informations qui peuvent intéresser spontanément une CRF indépendamment d'une question posée. » (Entretien CRF)

Cependant, dans tous les cas, lorsqu'un agent d'une CRF transmet des éléments à l'un de ses homologues, cet agent a le pouvoir de restreindre les champs d'application des renseignements échangés. De ce fait, par exemple, certaines informations ne pourront être utilisées en tant que preuve dans le cadre de procédures. Dans ce cas le renseignement pourra seulement être mobilisé pour orienter une enquête en cours. Il existe trois niveaux de catégorisation :

« Il y a des règles générales sur l'externalisation de l'information. Ça aussi c'est très clair et très partagé et d'ailleurs ce n'est pas original, nous aussi on a différents seuils : on vous donne et vous en faites ce que vous voulez, on vous donne et vous nous demandez l'autorisation pour l'utiliser et enfin on vous donne mais vous ne pouvez pas l'utiliser à telle ou telle fin parce qu'il faut protéger la source etc... Donc ça c'est fondamental dans les règles de coopération. Faut que ça soit normé et surtout que ça soit respecté ! » (Entretien CRF)

Par ailleurs, ces mêmes principes sont repris par le Groupe Egmont dans son document sur les principes de base en matière d'échange d'informations entre CRF :

« Exchanged information should be used only for the purpose for which the information was sought or provided. Any dissemination of the information to other authorities or third parties, or any use of this information for administrative, investigative, prosecutorial or judicial purposes, beyond those originally approved, should be subject to prior authorization by the requested FIU. » (Groupe Egmont, 2013b p6)

Enfin, comme nous l'évoquions précédemment, garantir la sécurité de l'information est primordial pour les CRF dans le cadre de leurs échanges. De ce fait, via son *Principles for*

information exchange, Le Groupe Egmont a émis des recommandations relatives à la protection du renseignement financier :

« Information received, processed, held or disseminated by requesting FIUs must be securely protected, exchanged and used only in accordance with agreed procedures, policies and applicable laws and regulations. FIUs must, therefore, have rules in place governing the security and confidentiality of such information, including procedures for handling, storage, dissemination and protection of, as well as access to, such information. » (Groupe Egmont, 2013b p6)

Pour répondre aux inquiétudes concernant la sécurité de l'information et ainsi favoriser les pratiques de coopération, des canaux d'échanges sécurisés ont été créés :

« Le Groupe Egmont a développé un outil d'échange sécurisé, pas de stockage mais d'échange sécurisé d'informations. Ça aussi c'est très concret car dans le renseignement financier il y a une dimension sécurité de l'échange et confiance ! » (Entretien CRF)

Dans la partie suivante, nous nous intéresserons aux deux principaux canaux de coopération : l'ESW accessible à tous les membres du Groupe Egmont et le FIU.NET qui est réservé exclusivement aux CRF de l'Union Européenne.

2. Les principaux canaux de coopération

2.1. L'Egmont Secure Web

« Exchanges of information should take place in a secure way, and through reliable channels or mechanisms. To this end, FIUs should use the Egmont Secure Web or other recognized networks that ensure levels of security, reliability and effectiveness at least equivalent to those of the Egmont Secure Web (for example, the FIU.NET). » (Groupe Egmont, 2013b p6)

Comme nous avons pu le constater dans la partie précédente, la garantie de la sécurité des informations est primordiale pour le bon fonctionnement des échanges internationaux. De ce fait, dans le but de favoriser et d'encourager ce type d'échange, le Groupe Egmont a mis en place un canal d'échange sécurisé : l'Egmont Secure Web :

« The ESW is an electronic communication system that allows encrypted sharing among members of emails and financial intelligence, as well as other information of interest to members and to the functioning of the Egmont Group. The ESW is critical to the effective functioning of the Egmont Group and therefore the HoFIU provide the mandate for the ESW, and approve and monitor its governance structure and policies. The purpose of the ESW:

- (a) Provide a secure and reliable channel of communication for the members of the Egmont Group.*
- (b) Function in accordance with the mandate of the HoFIU.*
- (c) Adhere to the standards of security, reliability, efficiency and effectiveness specified by the HoFIU » (Groupe Egmont, 2013a p8)*

Ainsi, via son ESW, le Groupe Egmont fournit à ses membres une messagerie sécurisée permettant d'échanger l'information en toute confiance. En pratique le fonctionnement du ESW est relativement simple :

« C'est un système de messagerie classique avec des pièces jointes. [...] C'est juste un système qui permet de dire veuillez lire la pièce jointe, une pièce jointe en version PDF en gros. » (Entretien CRF)

Lorsqu'un agent d'une CRF fait une demande à l'étranger en passant par l'ESW, cela nécessite de remplir un formulaire type du Groupe Egmont. Ce formulaire sert d'une part à expliciter les raisons sous-jacentes à l'envoi de cette demande et d'autre part à apporter des précisions sur les informations recherchées :

« Lorsque l'on passe par l'ESW il y a un formulaire qu'on utilise à l'interne et qu'on remplit et puis c'est cela qui est envoyé, c'est un formulaire standard du Groupe Egmont. Alors chaque CRF techniquement est supposée donner des informations dans ce formulaire, alors c'est quand même très détaillé mais jusqu'à un certain point. Typiquement on ne va pas rentrer dans de gros détails mais on donne quand même une justification du pourquoi on recherche l'information. » (Entretien CRF)

De plus, lors d'un échange transitant par le ESW, il est possible de préciser le caractère de la demande en termes de priorité :

« Il y a deux types de demande pour moi : il y a les demandes urgentes et nous nous efforçons d'y répondre en une semaine et des demandes normales où ça peut durer jusqu'à un mois mais pas plus, on répond en une semaine honnêtement. » (Entretien CRF)

Par ailleurs, le Groupe Egmont encourage toutes les CRF membres à s'assurer qu'elles sont connectées en permanence à l'ESW. Il en recommande également une mise à jour quotidienne de sorte que les demandes les plus urgentes soient traitées dans les plus brefs délais :

« FIUs are encouraged to have procedures in place to ensure that the connection to Egmont Secure Web (ESW) is adequately maintained and that it is accessed on a regular and consistent basis to ensure the timely receipt of requests for information. Ideally, FIUs should check the ESW daily, especially to ensure urgent requests are suitably addressed. The same recommendations apply for FIUs using other secure channels to exchange information. » (Groupe Egmont, 2017 p4)

Pour les CRF souhaitant coopérer avec leurs homologues internationaux, il est indispensable d'être connecté au réseau de l'ESW. En effet, les CRF membres du Groupe Egmont ne peuvent, dans la plupart des cas, pas collaborer avec des CRF extérieures faute de protocoles d'entente :

« Les CRF qui ne sont pas membres d'Egmont, dans la majorité des cas, nous n'avons pas de protocole d'entente avec eux. On a qu'une seule option c'est l'ESW. Par exemple, avec tel pays africain, on n'a pas d'entente donc il n'y a pas de protocole d'entente donc pas d'échange d'informations. [...] Il y a plusieurs Etats qui ne sont pas membres d'Egmont et ces pays-là il faut qu'ils soient membres pour qu'on puisse faire un protocole d'entente. » (Entretien CRF)

Si l'ESW s'est imposé comme le principal canal pour l'échange d'informations à l'international, l'Union Européenne s'est aussi dotée de sa propre plateforme : le FIU.NET. Dans la section suivante, nous nous pencherons sur le fonctionnement et les particularités de cette plateforme d'échange régionale.

2.2. Le FIU.NET

Depuis 2004, l'Union Européenne dispose de sa propre plateforme d'échange de renseignement financier. Cette plateforme hébergée par Europol est accessible aux 28 CRF de l'UE et permet à la fois les échanges bilatéraux et multilatéraux. De plus, contrairement à l'ESW, le FIU.NET donne la possibilité aux CRF d'automatiser le processus d'importation des données :

« FiuNet est un dispositif informatique sécurisé et fermé permettant aux 28 CRF de l'Union Européenne d'échanger des informations de différentes natures dans le cadre de leur activité. Cet outil permet des échanges bilatéraux ou multilatéraux. Il autorise la récupération, ou la transmission automatisée de données structurées et constitue une interface pertinente entre les bases de données des CRF. » (Tracfin, 2015 p73)

Le FIU.NET est un réseau décentralisé, les CRF sont complètement autonomes et possèdent leurs propres bases de données, elles sont ainsi libres de décider quels types d'informations elles souhaitent partager :

« The FIU.NET system was designed to be decentralized so it's a distributed network meaning that different parties have different accesses to different domain on the system. In essence, it was designed in this way so that the FIU's have a total control over their own servers and over what information they share with one another and that there is no third party involved in the storage of information. » (Entretien Europol)

D'un point de vue pratique, lorsqu'un acteur d'une CRF souhaite obtenir des renseignements au sujet d'un individu, le FIU.NET fonctionne généralement en deux étapes. La première étape, que l'on pourrait qualifier d'informelle, est l'étape du « connu / pas connu » durant laquelle on interroge une première fois la CRF qui pourrait détenir des informations sur l'individu en question. S'il s'avère que celle-ci possède effectivement des informations pertinentes, le demandeur passe alors à la deuxième étape, celle de la demande formelle. La demande formelle doit être accompagnée d'une justification et de précisions quant aux informations recherchées :

« You can start by, and many peoples do it to start by doing known/unknown requests which is where you simply create an entity, a person usually but it could be some other entity and you share it with another FIU to get known/unknown request and they can respond clicking known or unknown. If the person is known, and then on the bases of when they actually respond that

the person is known then you can move on to what is called the case file approach so then you will give some justifications about why you are interested in this person in order that they provide you more details. »
(Entretien Europol)

Grâce au FIU.NET, les agents des CRF de l'UE ont également accès à la technologie Ma3tch. Ce protocole leur permet de créer des filtres qu'ils peuvent ensuite partager avec une ou plusieurs CRF du réseau. Ces filtres sont composés des noms et des dates de naissance des personnes visées par une déclaration de soupçon. Une fois le filtre partagé, les fonctionnaires peuvent cibler les homologues qui détiennent des informations en lien avec ces affaires selon le principe du « connu / pas connu ». Le protocole Ma3tch fonctionne uniquement avec deux « identifiants » à savoir le nom et la date de naissance :

« The Ma3tch filters are based on quite an old technology of glum filters which is a form of encrypting certain data. It only works for names and dates of birth and it is a bit fuzzy searching so it can produce a lot of false positive but it's an efficient matching tool. So, what you can do is you can create what they call filters and the filter could be just one name but usually you're using it for kind of bulk purpose. Some of FIU's in fact put their entire STR database in to a match filter which hatches the names and date of birth. [...] Then you put those in and literally encrypts them, you share that filter with another FIU or with all FIU's and depending on what they put in to their filter it will match and tell you if any of those names are known by another FIU. So, its effectively doing the known/unknown but in masses and it is a way of prioritizing which of the STR's you have that you would look at. » (Entretien Europol)

Si la fonction première du FIU.NET est de fournir un canal sécurisé pour favoriser les échanges d'informations entre CRF de l'UE en général, il constitue en particulier un outil de lutte contre le financement du terrorisme. En effet, l'article 10 de l'accord EU-US sur le *Terrorist Finance Tracking Program* (Voir Amicelle 2011b ; Wesseling et al., 2012 ; Zarate, 2013) permet notamment à Europol de consulter le département du trésor américain au sujet d'individus suspectés de financer le terrorisme :

« Where a law enforcement, public security, or counter terrorism authority of a Member State, or Europol or Eurojust, determines that there is reason to believe that a person or entity has a nexus to terrorism or its financing as defined in Articles 1 to 4 of Council Framework Decision 2002/475/JHA, as amended by Council Framework Decision 2008/919/JHA and Directive 2005/60/EC, such authority may request a search for relevant information

obtained through the TFTP. The U.S. Treasury Department shall promptly conduct a search in accordance with Article 5 and provide relevant information in response to such requests. » (Union Européenne, 2010)

De ce fait, les CRF de l'UE ont la possibilité de passer par l'intermédiaire d'Europol pour obtenir des informations relatives au financement du terrorisme auprès des autorités américaines. Ces informations leurs sont transmises par la suite via le FIU.NET :

« FIUs will be allowed to channel their requests to Europol and receive back the resulting financial leads through FIU.Net, with the national units in copy. This process is in line with the current and future legal framework. Following a question from a delegation on the information to be disclosed to prove the nexus to terrorism, Europol clarified that the names of potential suspects and basic information on the nexus would be sufficient. No evidence is necessary if there is an ongoing investigation. » (28th Meeting of the EU FIUs PLATFORM, 2016 p4)

Cependant, Europol est chargé de veiller à ce que les demandes d'accès à la base de données SWIFT soient justifiées et uniquement destinées à des affaires de lutte contre le financement du terrorisme :

« The article 10 which is where a member state makes a request for the checking and also it goes to the US department of treasury if treasury who retrieves all of the SWIFT leads and sends it back but we have a gate keeping function there to make sure that theirs is justified because the SWIFT data is very interesting and this is always that delicate balance between the security and the privacy. [...] The deal is only for terrorism financing and counter-terrorism. » (Entretien Europol)

Dans cette partie, nous avons pu constater que la création de plateformes d'échanges sécurisées comme l'ESW et le FIU.NET a permis d'encourager et de bonifier les pratiques de coopération entre CRF. Or, selon Sheptycki (2005), le développement d'infrastructures technologiques est une des composantes clé de l'évolution du policing transnational. En effet, « le commerce transnational des technologies policières apportent des améliorations constantes à l'infrastructure technologique existante, dont découle un besoin permanent d'adaptation des routines mises en œuvre dans le cadre de la sous-culture du policing transnational » (Sheptycki, 2005 p135-136). Après avoir traité en détails des deux principales plateformes d'échange de renseignement financier, nous aborderons dans la partie suivante

l'évolution de la coopération entre CRF d'un point de vue pratique. Pour ce faire, nous nous pencherons sur les chiffres publiés annuellement par les CRF étudiées.

III. L'échange de renseignement financier en pratique

Dans la partie précédente, nous avons abordé le thème de la coopération entre CRF du point de vue des textes et des procédures qui les régissent ainsi que les différents canaux d'échange sécurisés accessibles aux CRF : l'ESW pour les CRF du Groupe Egmont et le FIU.NET pour les CRF de l'Union Européenne. Dans cette partie nous nous intéresserons à la coopération du point de vue des pratiques. Pour ce faire, nous analyserons dans un premier temps l'évolution des échanges entre CRF sur la période 2010-2016. Dans un second temps, nous verrons qu'il existe plusieurs points de tension pouvant freiner le développement des échanges internationaux.

1. L'évolution de la coopération entre cellules de renseignement financier

1.1. Des échanges en constante augmentation

L'application des nouvelles normes internationales en matière d'échange de renseignement financier ainsi que le développement de canaux de coopération sécurisés ont produit des effets en matière d'échanges internationaux. La figure 1 présente l'évolution du nombre de demandes de renseignement envoyées par les agents des CRF suisse (MROS), française (Tracfin), canadienne (CANAFE) et britannique (NCA) à leurs homologues sur la période 2010-2016. La figure 2 présente quant à lui l'évolution du nombre de demandes de renseignement reçues par ces 4 CRF pour la même période.

Figure 1 : Evolution du nombre de demandes de renseignement envoyées entre 2010 et 2016

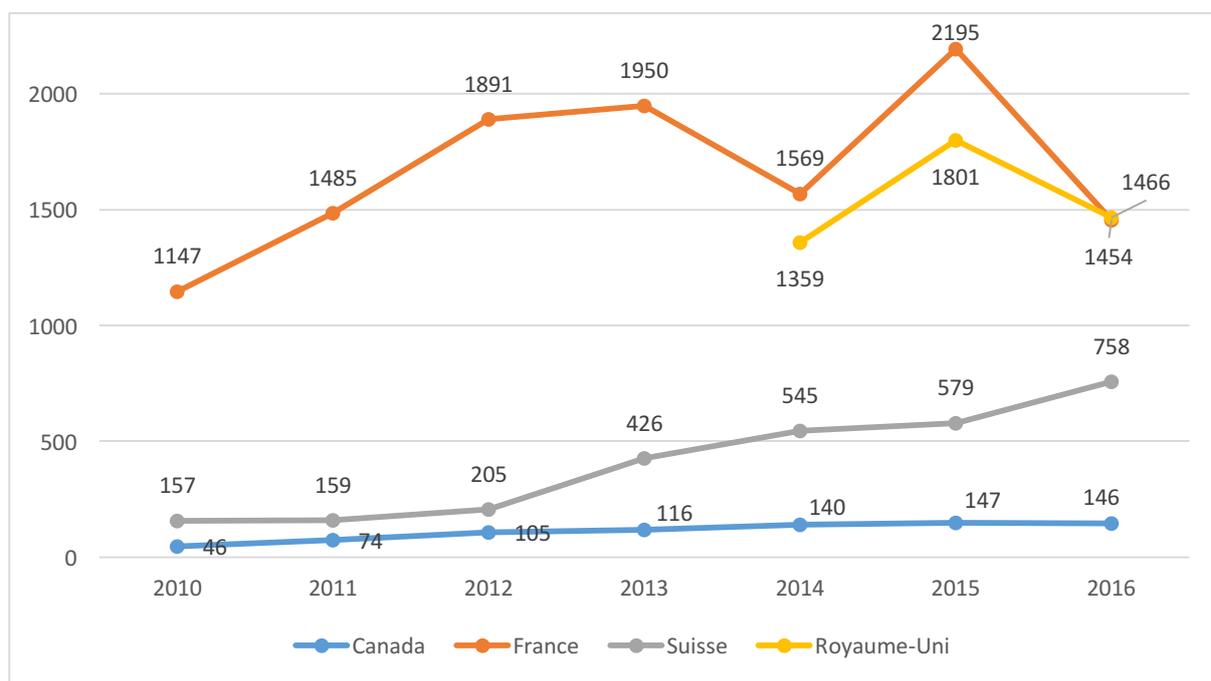
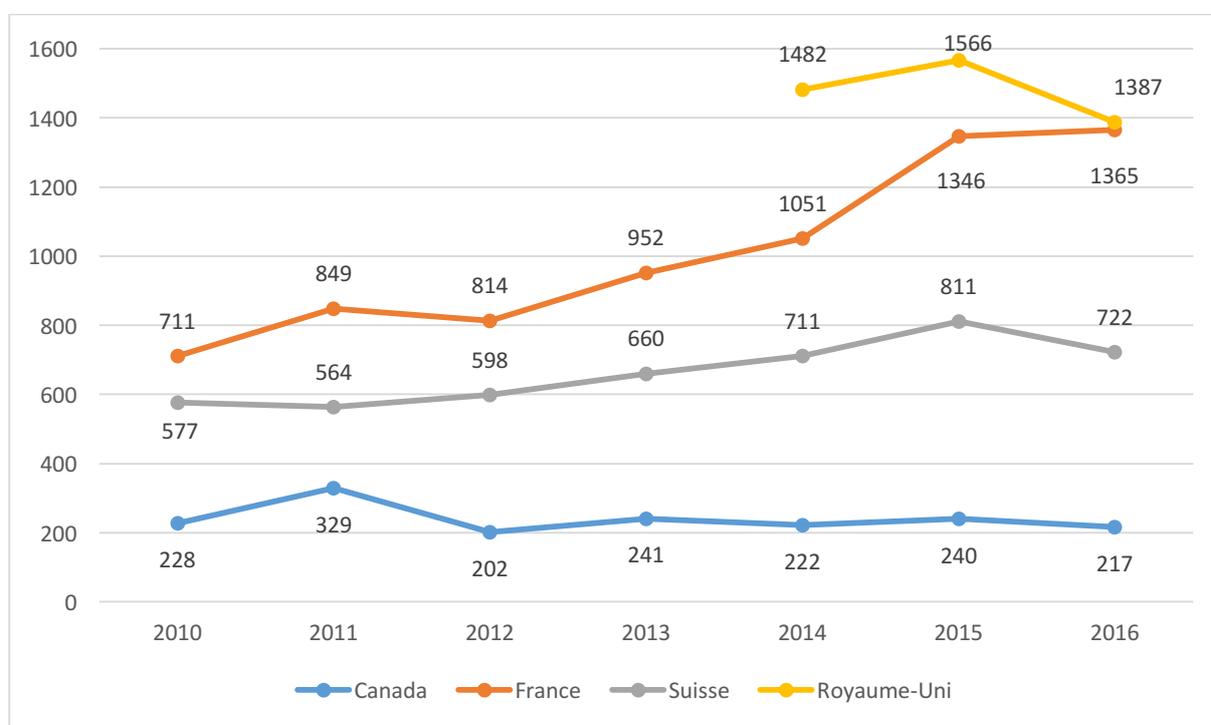


Figure 2 : Evolution du nombre de demandes de renseignement reçues entre 2010 et 2016



Sur les figures 1 et 2, on constate une tendance à la hausse du nombre de demandes de renseignement reçues et envoyées entre 2010 et 2016 pour chaque CRF à l'exception du Canada en termes de demandes reçues. On observe également que le volume de demandes de renseignement entrantes ou sortantes est très hétérogène d'une CRF à l'autre. En effet, la France et le Royaume-Uni envoient et reçoivent beaucoup plus de demandes que leurs homologues suisses et canadiens. Pour ce qui est du Canada, cet écart s'explique à priori par le fait que CANAFE dispose d'une base de données conséquente qui est enrichie chaque année d'une part par des déclarations de soupçon et d'autre part par des millions de déclarations d'opérations importantes en espèces et de déclarations de télévirements.

Au Canada, la Loi impose à toute entité déclarante de transmettre à CANAFE une déclaration d'opération importante en espèce lors de la réception d'une somme en espèce supérieure ou égale à 10 000\$ au cours d'une seule opération (CANAFE, 2017). Pour ce qui est des déclarations de télévirements, elles sont transmises à CANAFE « *lors de la réception d'instructions, par voie électronique, magnétique ou optique, ou au moyen d'un appareil téléphonique ou d'un ordinateur, pour le transfert d'une somme de 10 000 \$ ou plus vers le Canada ou vers l'étranger en une seule opération ou en plusieurs opérations totalisant 10 000 \$ ou plus effectuées par une même personne ou entité, ou en son nom, au cours d'une période de 24 heures consécutives* » (CANAFE, 2016 p4). De ce fait, CANAFE dispose d'une base de données contenant plusieurs dizaines de millions de déclarations d'informations financières pouvant être mobilisées à des fins d'enquête et de renseignement. En ce qui concerne le MROS, nous verrons dans la section suivante que le nombre de demandes de renseignement reçues et envoyées est élevé proportionnellement au nombre de déclarations de soupçon transmises par les entités déclarantes suisses à leur CRF. En effet, en tant que place financière de premier ordre, la Suisse dépend fortement des échanges internationaux :

« La Suisse étant une place financière de première importance, en particulier dans la gestion de fonds privés étrangers (d'une valeur totale équivalente à 2 400 milliards USD sous gestion, soit environ 26% du marché mondial), elle a depuis longtemps été amenée à collaborer en matière d'entraide judiciaire internationale. Les autorités suisses ont constaté dans leur évaluation des risques que la majorité des infractions sous-jacentes au blanchiment étaient commises à l'étranger, ce qui rend l'entraide judiciaire indispensable à la poursuite pénale. » (GAFI, 2016a p153)

De ce fait, au regard du statut particulier de la Suisse, le MROS présente une plus grande dépendance aux échanges internationaux dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

Si l'appartenance à des réseaux régionaux comme le FIU.NET ou mondiaux comme le Groupe Egmont permet aux agents d'une CRF de communiquer avec de nombreux homologues internationaux, les fonctionnaires des CRF ont tendance à échanger la majorité de leurs informations avec un cercle restreint de CRF. La figure 3 représente le nombre de demandes de renseignement reçues par Tracfin (France) par zones géographiques pour la période 2009-2014. La Figure 4 représente quant à elle le nombre de demandes de renseignement envoyées par Tracfin à ses homologues étrangers.

Figure 3 : Nombre de demandes de renseignement reçues par Tracfin selon les zones géographiques sur la période 2009-2014

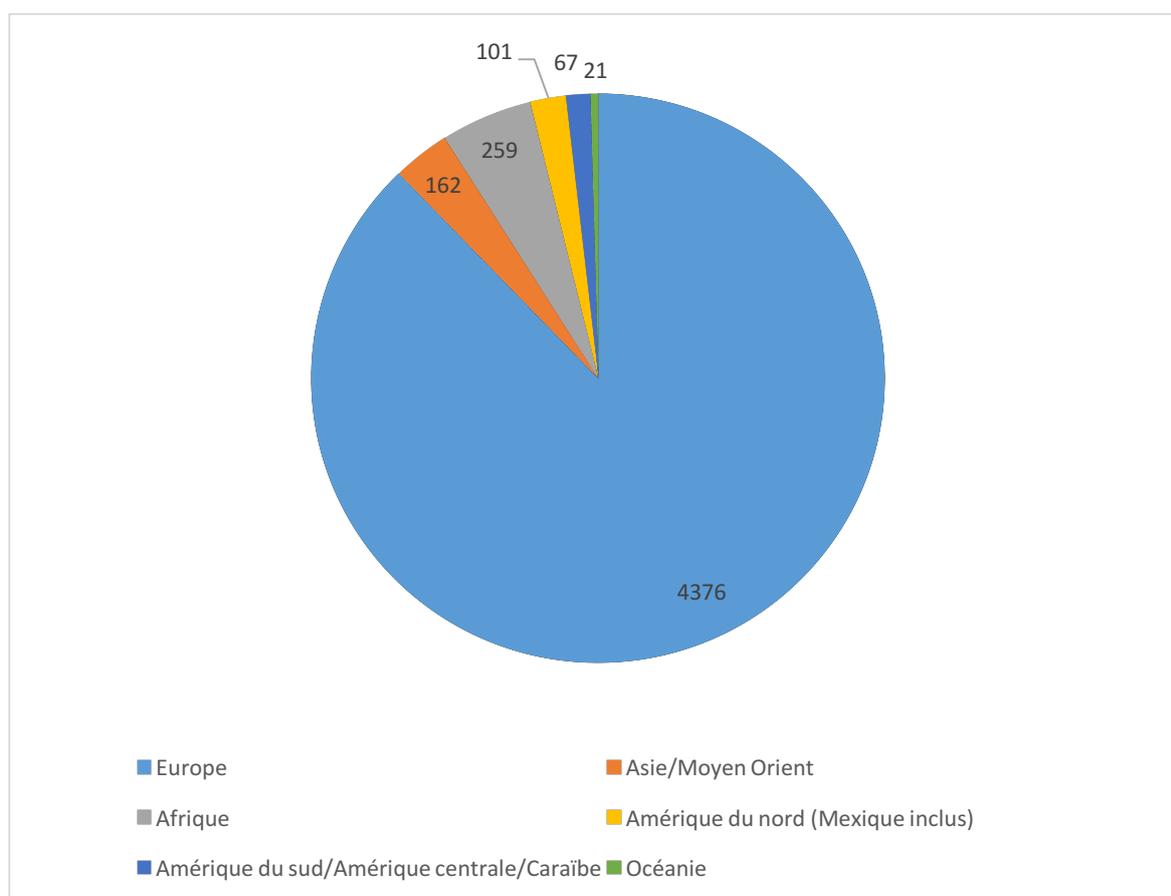
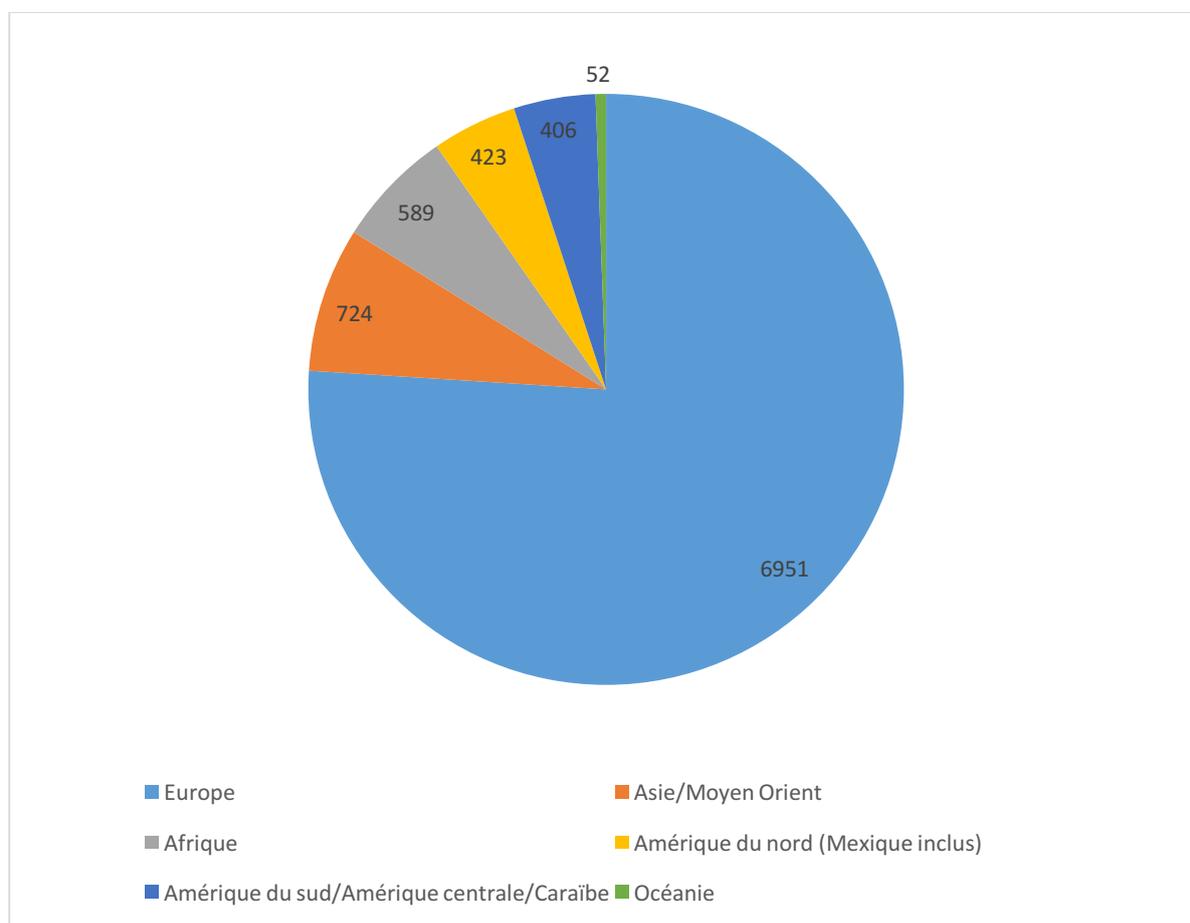


Figure 4 : Nombre de demandes de renseignement envoyées par Tracfin selon les zones géographiques sur la période 2009-2014



Comme nous pouvons le constater grâce aux figures 3 et 4, la France échange dans la grande majorité des cas avec ses homologues européens (qu'ils fassent parties de l'UE ou non). De ce fait, certaines CRF entretiennent des relations privilégiées en lien notamment avec la proximité géographique mais également avec d'autres facteurs plus spécifiques :

« Le Service est amené à échanger plus activement avec certains États selon des critères spécifiques dont voici quelques déclinaisons :

- *Le Luxembourg, la Belgique et la Suisse : zones potentielles de blanchiment du fait des écarts de fiscalité et de la proximité géographique et linguistique.*
- *Les États-Unis : réception d'un grand nombre d'informations spontanées début 2015 en provenance des États-Unis suite aux attentats de janvier 2015.*
- *Le Royaume-Uni : zone d'intérêt fiscal et plateforme spécialisée dans des montages complexes.*

• *L'Italie et l'Espagne : partenaires historiques de Tracfin par la proximité géographique et nombreux échanges sur des dossiers de criminalité organisée ou liée aux trafics de stupéfiants.* » (Tracfin, 2015 p71)

Ces liens privilégiés se traduisent également par le canal d'échange mobilisé : plus de 60% des demandes reçues par Tracfin de la part d'homologues de l'UE l'ont été via le FIU.NET. En effet, le FIU.NET est principalement utilisé par les agents de Tracfin pour les demandes intra-européennes et l'ESW pour les demandes extra-européennes. De ce fait, ces deux canaux de coopération apparaissent comme complémentaires (Amicelle et *al.*, 2017). Par ailleurs, cette tendance s'applique à la majorité des CRF de l'UE :

« What's agreed is that generally where it's an EU/EU case they use the FIU.NET but I know that it's still Egmont that remains the biggest channel of exchange for them because that's the way they exchange with the none EU FIUs. » (Entretien Europol)

Figure 5 : Nombre de demandes de renseignement reçues par le NCA via le FIU.NET et l'ESW entre 2010 et 2016

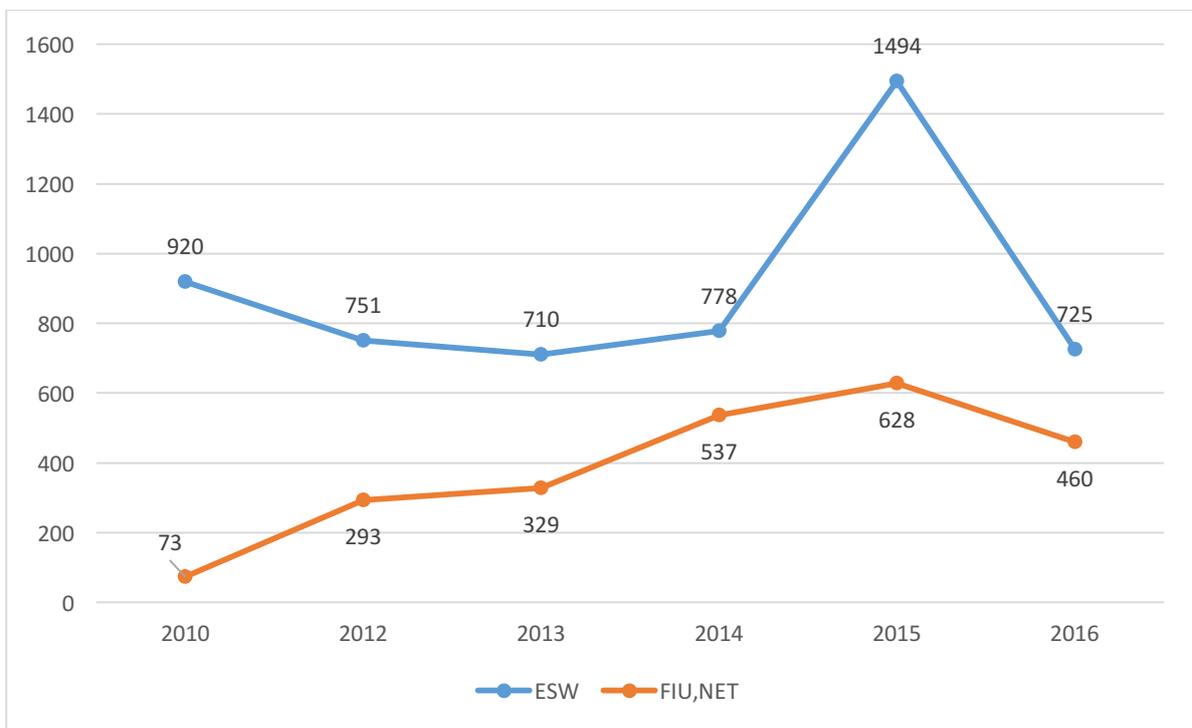
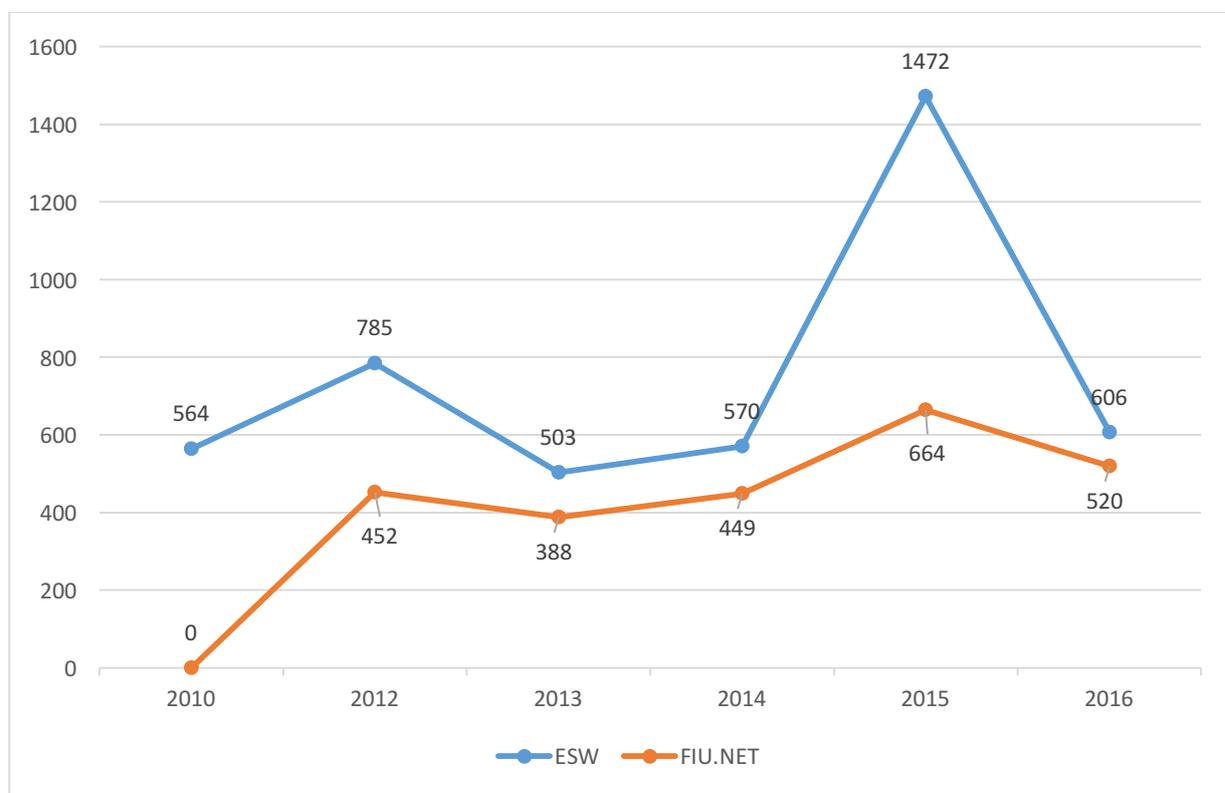


Figure 6 : Nombre de demandes de renseignement envoyées par le NCA via le FIU.NET et l'ESW entre 2010 et 2016



Les figures 5 et 6 présentent le nombre de demandes de renseignement reçues et envoyées par le NCA (CRF britannique) via le FIU.NET et l'ESW entre 2010 et 2016. Contrairement à Tracfin, le NCA échange principalement via l'ESW. Ceci peut s'expliquer d'une part par le fait que le NCA échange majoritairement avec des partenaires extérieurs à l'UE ou d'autre part que le FIU.NET et l'ESW ont du mal à coexister dans le contexte britannique (Amicelle et al., 2017). Les informations partagées par le NCA dans ses rapports annuels ne nous permettent pas d'affirmer l'une ou l'autre des hypothèses.

Cependant, l'utilisation privilégiée du FIU.NET par les CRF de l'UE dans le cadre d'affaires intra-européennes peut être perçue avec une certaine méfiance. En effet, certains agents issus de CRF extérieures à l'UE nous ont confié leurs craintes que la tendance à l'utilisation exclusive du FIU.NET dans la sphère européenne ne restreigne la traque de l'argent sale à ses frontières :

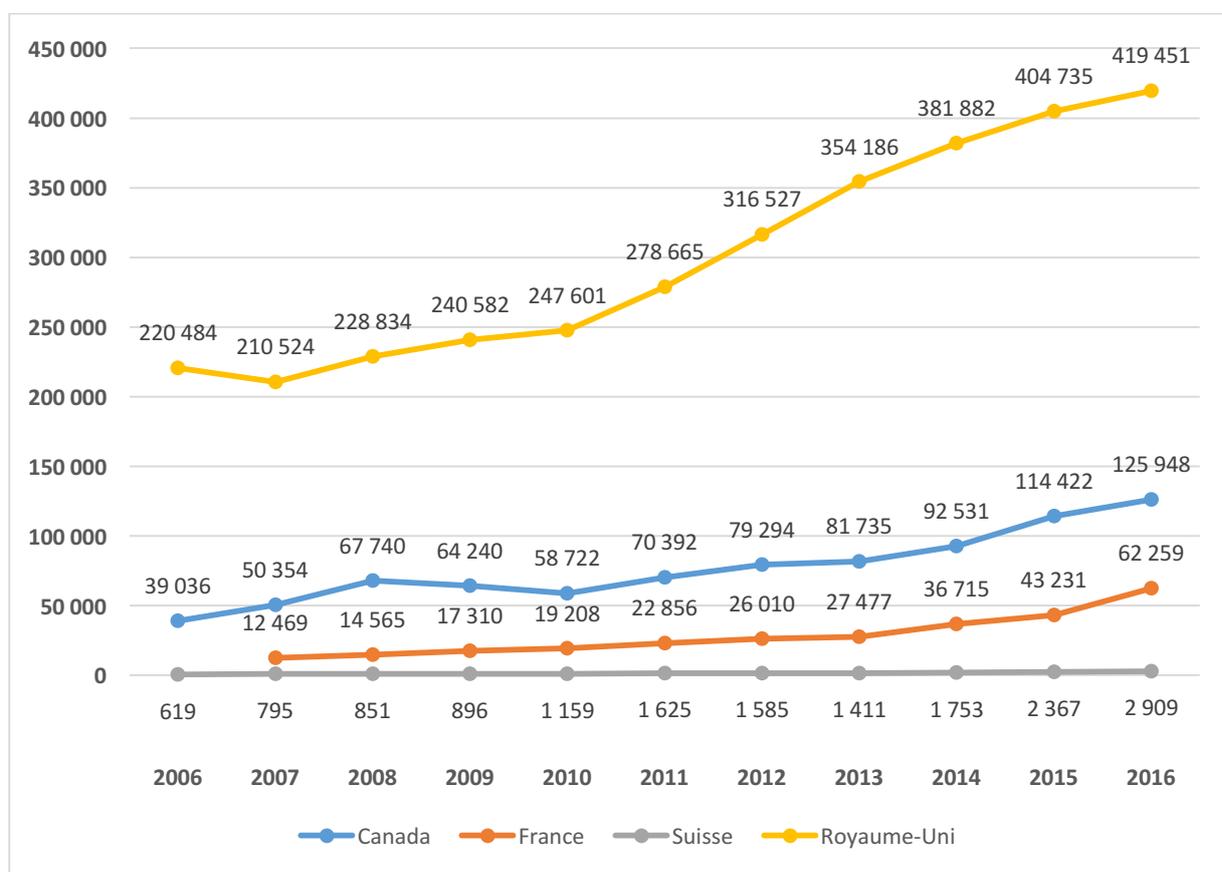
« La mise en garde que l'on doit faire aux pays européens c'est qu'eux croient que lorsqu'ils font une demande via le FIU.NET ils couvrent tout. C'est une erreur qu'ils font, la piste de l'argent sale elle peut sortir de ce cadre-là. Elle peut se retrouver en Amérique du nord, en Asie etc... » (Entretien CRF)

Après avoir traité de l'évolution des échanges de renseignement entre CRF, nous nous intéresserons dans la prochaine section aux différences nationales et organisationnelles pouvant avoir une influence sur les pratiques de coopération. De ce fait, nous analyserons sous cet angle les écarts de volume de renseignements échangés entre les différentes CRF.

1.2. Des organisations hétérogènes, une coopération inégale

Comme nous avons pu le constater dans la section précédente, le volume d'informations échangées entre CRF a connu une croissance significative entre 2010 et 2016. Cependant, nous avons également été en mesure d'observer que le volume de renseignements échangés était inégal d'une CRF à l'autre. En effet, alors que Tracfin (France) et le NCA (Royaume-Uni) ont envoyé près de 1500 demandes de renseignement en 2016, le MROS (Suisse) en a envoyé deux fois moins. Quant à CANAFE (Canada), ses agents ont envoyé 217 demandes d'informations à leurs homologues. Pour expliquer cet écart, il convient de s'intéresser au nombre de déclarations reçues par chaque CRF en provenance de leurs entités déclarantes respectives. La figure 7 détaille le nombre de déclarations de soupçon reçues par chaque CRF entre 2006 et 2016.

Figure 7 : Nombre de déclarations de soupçon reçues par les CRF canadienne, française, suisse et britannique entre 2006 et 2016



Sur la figure 7, on peut clairement voir que le nombre de déclarations de soupçon reçues par les différentes CRF a fortement augmenté entre 2006 et 2016. Le NCA a reçu près de deux fois plus de déclarations en 2016 qu'en 2006, CANAFE environ trois fois plus. Tracfin et le MROS, quant à eux, ont vu leur nombre de déclarations reçues multiplié par cinq en 10 ans. Cette croissance est cohérente avec l'évolution significative du nombre de renseignements échangés entre CRF (voir figure 1 et 2) : plus les CRF reçoivent de l'information plus elles en échantent. Les données présentées sur la figure 7 nous permettent également d'analyser les différences de volumes en termes d'informations échangées. Premièrement, le MROS est de loin la CRF qui reçoit le moins de déclarations de soupçon parmi les CRF étudiées (en 2016 2 909, contre 62 259 pour Tracfin, 125 948 pour CANAFE et 419 451 pour le NCA). Cet écart s'explique par la particularité du système de déclaration suisse :

« Le système suisse diffère de la plupart des systèmes de communication étrangers, qui reposent sur des transactions suspectes, sur un soupçon non qualifié (STR, suspicious transaction report), voire sur de simples montants limites fixés pour les transactions (CTR, currency transaction report). Ces systèmes entraînent certes un nombre beaucoup plus élevé de communications de soupçons, mais leur contenu ne présente cependant pas la même qualité que celle des communications suisses. On ne doit pas conclure à l'efficacité d'un dispositif national de lutte contre le blanchiment d'argent à partir du seul volume des communications. Un élément pertinent est la comparaison des taux de retransmission qui montre que le système suisse présente un pourcentage élevé de communications de soupçons retransmises aux autorités de poursuite pénale » (MROS, 2013 p18-19).

De ce fait, contrairement aux entités déclarantes britanniques qui ont mis en place une stratégie de sur-déclaration, le système suisse se caractérise par une autre forme de « conformité défensive » conduisant à un phénomène de sous-déclaration. En effet, comme l'ont montré Chaudieu et Amicelle (2018), la majorité (64.2%) des déclarations de soupçons transmises par les entités déclarantes suisses au MROS sont motivées par des informations provenant de sources externes (comme des articles de presse). Ainsi, *« qu'elles proviennent de la presse, d'un tiers, ou des autorités de poursuite pénale, ces informations sont-elles réellement le premier élément, à l'origine du soupçon, ou bien plutôt le dernier, celui qui rend le non-signalement intenable et condamnable ? Un élément de réponse est peut-être à chercher dans les propos du directeur de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers qui, au moment du scandale des Panama papers, se plaignait de "la lenteur des banques suisses et des intermédiaires financiers à réagir en cas de soupçon de blanchiment" »* (Chaudieu et Amicelle, 2018 p39). De ce fait, les entités déclarantes suisses, dans leur volonté de préserver leurs relations d'affaires, ont tendance à attendre le dernier moment pour dénoncer leur client au régulateur. Cependant, proportionnellement au nombre de déclarations collectées chaque année, le MROS se montre particulièrement proactif en termes de coopération (voir figure 1 et 2). En effet, alors qu'il a reçu 2 909 déclarations en 2016, le MROS a envoyé 758 demandes d'informations à ses homologues étrangers. Autrement dit, près de 25% des déclarations reçues avaient un lien avec l'étranger et nécessitaient d'envoyer une demande de renseignement aux CRF concernées. Ce constat est cohérent compte tenu du fait que la Suisse est un des premiers centres financiers au monde par lequel transite de nombreux fonds étrangers.

Deuxièmement, s'agissant du Canada, on remarque que CANAFE reçoit plus de déclarations de soupçon que la Suisse et la France tout en coopérant moins. Comme nous l'avons notifié dans la section précédente, ceci peut s'expliquer par l'importante base de données dont dispose CANAFE. Le Tableau 1 détaille le volume selon les différents types de déclarations entre 2010 et 2016.

Tableau 1 : Nombre de déclarations reçues par CANAFE selon le type sur la période 2010-2016

Types de déclarations	Déclarations de téléversements	Déclarations d'opérations importantes en espèces	Déclarations de déboursements de casinos	Déclarations de soupçon	Déclarations sur les mouvements transfrontaliers d'espèces
2010	11 878 508	7 184 831	102 438	58 772	40 856
2011	10 251 643	8 062 689	109 172	70 392	35 026
2012	10 993 457	8 523 416	116 930	79 294	31 826
2013	11 182 829	8 313 098	130 141	81 735	42 650
2014	12 348 360	8 445 431	155 185	92 531	47 228
2015	14 027 292	9 350 026	172 289	114 422	63 364
2016	13 824 284	10 554 684	185 960	125 948	62 787
Total	84 506 373	60 434 175	972 115	623 094	323 737

Nous l'avons évoqué dans la section précédente, le système de déclaration canadien est tout à fait singulier au sens où il permet de collecter annuellement des millions de déclarations financières. En effet, rien que sur l'année 2016, CANAFE a reçu plus de 24 millions de déclarations. Or, ses déclarations sont conservées dans la base de données CANAFE pour une durée de 10 ans. De ce fait, ses agents disposent d'une base de données contenant plus de 200 millions d'informations financières qu'ils peuvent mobiliser à tout moment dans le cadre de leurs analyses. Par conséquent, les fonctionnaires de CANAFE seraient moins dépendants des renseignements de leurs homologues étrangers ce qui explique le faible volume d'échanges internationaux.

Troisièmement, concernant les agents de Tracfin et du NCA, il est logique qu'ils échangent plus de renseignement avec leurs homologues étrangers au regard du volume de déclarations reçues chaque année (62 259 pour Tracfin et 419 451 pour le NCA en 2016). Cependant, si le nombre de déclarations reçues devaient être proportionnel au volume de renseignements échangés, la CRF britannique devrait échanger beaucoup plus que la CRF française étant donné que le NCA reçoit 6 à 7 fois plus de déclarations annuelles que Tracfin. Or, les volumes d'échanges de ces deux CRF sont tout à fait comparables voir semblables pour ce qui est de l'année 2016 (voir figure 1 et 2). Ce décalage peut s'expliquer en partie par un phénomène de sur-déclaration au Royaume-Uni. De ce fait, seule une infime partie des déclarations reçues par le NCA seront ultimement transmises aux autorités de poursuite. Ceci pourrait expliquer le faible volume d'informations échangées comparativement au nombre d'informations transmises par les entités déclarantes britanniques au NCA.

Comme nous avons pu le voir au sein de cette partie, le Groupe Egmont est composé d'organisations hétérogènes. Notre échantillon comporte ainsi des CRF de statuts différents : la CRF britannique est de type policier⁵, les CRF française, suisse et canadienne sont de type administratif⁶. Cependant cette différence ne peut expliquer à elle seule leur particularité. En effet, Tracfin, le MROS et CANAFE qui sont pourtant toutes les trois des CRF de type administratif, se distinguent par des dynamiques organisationnelles propres à chacune. Dans la partie suivante, nous verrons que ces différences peuvent être la source de points de tension entre CRF dans le cadre de leurs pratiques de coopération.

⁵ Le modèle policier met en œuvre des mesures de lutte contre le blanchiment d'argent parallèlement aux systèmes d'application de la loi déjà existants, soutenant les efforts de multiples autorités policières ou judiciaires ayant des compétences concurrentes rivalisant parfois avec l'autorité juridictionnelle pour enquêter sur le blanchiment d'argent.

⁶ La CRF administrative est une autorité administrative centralisée, indépendante, qui reçoit et traite les informations provenant du secteur financier et transmet les divulgations aux autorités judiciaires ou répressives pour poursuite. Il sert de « tampon » entre les sphères financières et policières.

2. Les « entraves » à la coopération internationale dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme

2.1. Des cadres législatifs limitant l'accès et l'utilisation du renseignement du point de vue des acteurs

Si la création du Groupe Egmont a permis de diffuser les standards internationaux en matière de coopération dans le cadre de la lutte contre blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, il n'en reste pas moins composé de multiples organisations soumises à un cadre législatif national. Ce cadre législatif peut limiter la capacité des agents des CRF à accéder à certaines informations pour répondre à une demande d'un homologue étranger. En effet, si l'on prend l'exemple de la Suisse, lorsqu'un fonctionnaire d'une CRF envoie une demande d'information au MROS, celui-ci ne peut enquêter que s'il a déjà reçu une déclaration de soupçon de la part d'un intermédiaire financier en lien avec cette demande :

« Le MROS peut aussi demander des renseignements à tout intermédiaire financier au nom d'une CRF étrangère, mais uniquement si l'intermédiaire financier a préalablement fait une déclaration d'opération suspecte ou s'il présente un lien avec une déclaration reçue par le MROS. L'impossibilité de s'adresser aux intermédiaires financiers sans DOS préexistante limite l'efficacité de la coopération accordée par le MROS. » (GAFI, 2016a p151)

Pour les agents des CRF, ce type de contrainte limite considérablement leur efficacité dans leur mission et notamment dans le cadre de lutte contre le financement du terrorisme. Ce crime étant plus difficile à détecter, il est peu probable que la CRF recevant la demande détienne déjà une déclaration de soupçon concernant l'individu suspecté :

« Aujourd'hui quand on interroge une CRF sur quelqu'un qui est suspecté d'appartenir à une mouvance djihadiste, il n'y en a aucun qui a fait l'objet d'une déclaration de soupçon ! Parce que par définition ils sont en dessous des radars ! Donc si on veut véritablement être efficace dans la lutte contre le terrorisme et son financement [...] il faut qu'on puisse utiliser une demande entrante d'une CRF pour pouvoir accéder à l'information, c'est-à-dire de pouvoir interroger le secteur financier et les professionnels déclarants. » (Entretien CRF)

La Suisse n'est pas le seul pays dont la particularité du cadre législatif constitue un frein pour la coopération entre agents des CRF. En effet, au Canada, lorsqu'un agent d'une CRF envoie une demande de renseignement à son homologue de chez CANAFE, ce dernier n'a pas la possibilité de consulter les entités déclarantes canadiennes dans le but d'obtenir des informations complémentaires :

« FINTRAC [CANAFE] may request the person or entity that filed a STR to correct or complete its report when there are quality issues such as errors or missing information, but not in other instances where this would be needed to perform its functions properly. According to the authorities, Canada's constitutional framework prohibits FINTRAC from requesting additional information from reporting entities. » (GAFI 2016b p184)

En effet, au Canada, les informations personnelles et la vie privée des individus sont protégées par certaines dispositions légales et constitutionnelles et notamment par l'article 8 de la Charte canadienne des droits et libertés qui prévoit que *« toute personne a le droit d'être protégée contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives »* (GAFI 2016b p137). Cette spécificité législative peut nuire à la qualité des informations transmises par les agents de CANAFE à leurs homologues étrangers ce qui limite de ce fait leur capacité à coopérer. Ainsi, certaines CRF comme le MROS ou CANAFE ne sont pas en capacité de transmettre à leurs homologues étrangers des renseignements aussi complets que ceux qu'ils reçoivent en retour. Ceci contrevient à l'un des principes clés de la coopération : la réciprocité :

« Il y a un vrai sujet sur les échanges internationaux c'est la réciprocité. En termes de réciprocité nous on a un souci. C'est-à-dire que la plupart du temps on n'arrive pas à obtenir la même chose que l'on fournit. [...] Très régulièrement on est confronté à l'impossibilité des CRF d'avoir accès aux mêmes types d'informations. Donc la réciprocité si l'on s'en tient à la lettre on ne fait plus rien ! » (Entretien CRF)

Des difficultés à accéder à certaines bases de données

Ce sentiment est exacerbé par le fait que certaines CRF, dépendamment de leur statut, n'ont pas accès aux bases de données policières. Ainsi, quand les CRF de type policier ont

toujours accès à ces données et les CRF de type judiciaire dans la majorité des cas, il n'en va pas de même pour les CRF de type administratif :

« Quand la CRF est administrative alors là ça dépend ! Et donc du coup là c'est un vrai souci ! Car quand elles sont très finance, parfois elles n'ont pas accès aux fichiers policiers sauf s'il y a des officiers de liaison. » (Entretien CRF)

Cependant, les problématiques liées à l'accès aux bases de données ne se limitent pas aux informations policières. En effet, l'accès à d'autres bases de données nationales est un enjeu important pour les CRF, notamment pour lutter contre le blanchiment de fraude fiscale. Dans ce sens, le GAFI recommande au Canada *« d'envisager d'accorder à CANAFE l'accès aux informations recueillies par l'ARC [Agence du revenu du Canada] aux fins de son analyse des DOS [déclarations d'opérations suspectes] »* (GAFI 2016b p36).

La possibilité pour les CRF d'avoir accès aux bases de données concernées (comme les bases de données policières ou de type FICOBA) est également une préoccupation au sein de l'Union Européenne. Ainsi, la 5^{ème} directive relative à prévention de l'utilisation du système financier à des fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme prévoit la création au sein des pays de l'UE d'un registre centralisé contenant toutes les informations relatives à *« l'identité des titulaires de comptes bancaires et de comptes de paiement ainsi que de coffres-forts, de leurs mandataires et de leurs bénéficiaires effectifs »* (Union Européenne, 2018 p5).

De tels registres existent déjà dans certains pays membres comme en France avec le FICOBA (fichier national des comptes bancaires et assimilés). Ce registre contient les déclarations d'ouverture, de clôture ou de modification de comptes ainsi que les informations suivantes : a) le nom et l'adresse de l'établissement qui gère le compte b) certains détails concernant le compte (nature, type, caractéristiques) c) la date et la nature de l'opération déclarée (ouverture, clôture, modification) d) le nom, prénom, date de naissance, adresse du titulaire du compte (pour les personnes morales sont indiqués le nom, la forme juridique, le numéro d'identification et l'adresse). Les informations sont conservées pendant toute la durée de vie du compte et pour une période de 10 ans après sa clôture. En 2018, le FICOBA fait état de 80 millions de personnes physiques enregistrées et traite annuellement 100 millions de déclarations de comptes (CNIL, 2018). Tracfin, la CRF française, peut avoir

accès au FICOBA ce qui lui permet de déterminer aisément si un individu relié à une déclaration de soupçon possède plusieurs comptes et, si oui, dans quelles institutions. De ce fait, pour les CRF qui ne possèdent pas ce type de fichier, « *les données nationales permettant l'identification des comptes bancaires et des comptes de paiement ainsi que des coffres-forts appartenant à une même personne sont fragmentées et ne sont donc pas accessibles en temps utile aux CRF et aux autres autorités compétentes* » (Union Européenne 2018 p5). Ainsi, selon l'UE, ces délais « *entravent la détection des transferts de fonds liés au terrorisme* » (ibid).

Utilisateurs de monnaies virtuelles et bénéficiaire effectif : une identification délicate

Si l'accès aux différents registres et bases de données nationales concernées est primordial pour les CRF dans le cadre de leurs analyses, il faut aussi que ces bases de données soient enrichies. En effet, certains répondants ont exprimé leur inquiétude quant au fait que plusieurs secteurs n'étaient pas assujettis aux obligations antiblanchiment comme les plateformes d'échange de monnaies virtuelles :

« Quand on dit qu'il faut assujettir les plateformes d'échanges de monnaies virtuelles aux obligations antiblanchiment, ça veut dire qu'elles doivent être assujettis dans tous les pays ! Et ça veut dire que dans tous les pays on pourra exercer le droit de communication. Or si on voit aujourd'hui que le bitcoin sert à telle ou telle activité criminelle il faut pouvoir aller chercher l'information ! » (Entretien CRF)

Les questions liées aux monnaies virtuelles sont également au cœur de la 5^{ème} directive européenne antiblanchiment. Celle-ci prévoit notamment d'élargir le champ d'application des obligations antiblanchiment pour y inclure les prestataires de services d'échanges entre monnaies virtuelles et monnaies légales. En effet, « *Aux fins de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, les autorités compétentes devraient pouvoir, par le biais d'entités assujetties, surveiller l'utilisation des monnaies virtuelles* » (Union Européenne, 2018 p2). De plus, la 5^{ème} directive européenne s'attaque également au caractère anonyme des transactions effectuées par l'intermédiaire de monnaies virtuelles. En effet, l'inclusion des plateformes d'échanges de monnaies virtuelles au sein du dispositif antiblanchiment ne permet pas de résoudre entièrement les problèmes liés à l'anonymat

puisque des transactions peuvent avoir lieu en dehors de ces plateformes. Par conséquent, « pour lutter contre les risques liés à l'anonymat, les cellules de renseignement financier (CRF) nationales devraient être en mesure d'obtenir des informations leur permettant d'associer les adresses correspondant à la monnaie virtuelle à l'identité du propriétaire de la monnaie virtuelle » (*ibid*).

Un des principaux enjeux actuels pour les CRF est l'accès aux informations relatives à l'identité du bénéficiaire effectif et ce, particulièrement lorsqu'une personne physique ou morale est établie à l'étranger. Le bénéficiaire effectif « désigne la ou les personnes physiques qui en dernier lieu possèdent ou contrôlent un client et/ou la personne physique pour le compte de laquelle une opération est effectuée. Sont également comprises les personnes qui exercent en dernier lieu un contrôle effectif sur une personne morale ou une construction juridique » (GAFI, 2012 p119). Ainsi, « à la lumière des opérations financières transnationales, en particulier pour les demandes liées à la fiscalité, les CRF dépendent souvent des informations sur les bénéficiaires effectifs disponibles dans un autre pays. Sans accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs et le contrôle de personnes morales, il n'est pas possible de faire correspondre les traces financières à une identité » (Amicelle et al., 2017 p72). Par ailleurs, dans son évaluation, le GAFI a pointé les vulnérabilités du Canada en la matière :

« Legal persons and legal arrangements are inherently vulnerable to misuse for ML/TF⁷ purposes to a high degree. There is no legal requirement for legal persons and entities to record and maintain beneficial ownership⁸ information. Accordingly, companies and trusts can be structured to conceal the beneficial owner and can be used to disguise and convert illicit proceeds. Privately-held corporate entities can also be established relatively anonymously in Canada. Express trusts have global reach; Canadians and non-residents can establish Canadian trusts in Canada or abroad. » (GAFI 2016b p16)

La 5^{ème} directive européenne antiblanchiment traite également de l'accès aux informations relatives aux bénéficiaires effectifs. En effet, compte tenu des différences entre les cadres

⁷ Money-Laundering/Terrorist Financing

⁸ Bénéficiaire effectif

juridiques des Etats membres, certaines constructions juridiques (comme les trusts⁹ ou les fiducies¹⁰) ne sont soumises à aucun suivi ou enregistrement au sein de l'UE. Pour palier à cela, la directive prévoit que « *les informations relatives aux bénéficiaires effectifs des fiducies/trusts et des constructions juridiques similaires devraient être enregistrées à l'endroit où les fiduciaires/trustees de fiducies/trusts et les personnes occupant des positions équivalentes dans des constructions juridiques similaires sont établis ou à l'endroit où ils résident* » (Union Européenne, 2018 p6). De plus, « *il convient donc que les États membres autorisent l'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs concernant les sociétés et autres entités juridiques de façon suffisamment cohérente et coordonnée, au moyen des registres centraux dans lesquels sont consignées les informations sur les bénéficiaires effectifs* » (ibid p7). Par conséquent, cette nouvelle directive devrait à terme permettre aux agents des CRF de l'UE d'avoir plus facilement accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs.

Liens avec les services de renseignement et externalisation de l'information

Pour lutter efficacement contre le financement du terrorisme, il est également primordial que les agents des CRF soient en capacité d'échanger avec leurs services de renseignement nationaux dans le but de pouvoir répondre aux demandes de leurs homologues étrangers en la matière :

« Soit la CRF a des liens avec les services de renseignement en lien avec la lutte contre le financement du terrorisme et elle pourra faire sa mission et accéder à l'information et coopérer, soit elle n'a pas de lien et la coopération sera limitée. » (Entretien CRF)

Au-delà des questions relatives à l'accès au renseignement, l'absence de standardisation dans les règles relatives à l'externalisation de l'information constitue un obstacle important dans le cadre des échanges entre agents des CRF. En effet, comme nous l'avons détaillé précédemment (cf p90) il existe trois paliers relatifs à l'utilisation du renseignement transmis

⁹ Les trusts sont des concentrations financières réunissant plusieurs entreprises sous une direction unique

¹⁰ La fiducie désigne le transfert de biens, de droits ou de sûreté à une ou plusieurs personnes, appelée(s) fiduciaire(s), qui agissent alors au profit d'un ou plusieurs bénéficiaires dans un but déterminé

par une CRF dans le cadre d'une demande étrangère : a) l'agent de la CRF peut utiliser l'information b) l'agent de la CRF doit demander l'autorisation à son homologue pour l'utiliser c) Il ne peut pas utiliser l'information à telle ou telle fin. Cette absence de liberté quant à l'utilisation du renseignement constitue un point de tension important entre fonctionnaires des CRF et ce, particulièrement dans le domaine fiscal :

« Aujourd'hui vous avez des restrictions à l'utilisation du renseignement. Prenons l'exemple de cette CRF européenne, quand on les interroge il n'y a aucun souci, ils font leur travail. Sauf que dans leur réponse à la fin il y a écrit qu'on ne peut pas l'utiliser à des fins fiscales ! C'est fâcheux parce qu'on les a interrogé spécifiquement pour ça justement ! [...] Ce n'est pas conforme aux engagements, à la philosophie et à l'efficacité des CRF. »
(Entretien CRF)

En revanche, les tensions liées aux restrictions de l'utilisation du renseignement ne s'appliquent pas comme telles à la lutte contre le financement du terrorisme mais potentiellement sous d'autres formes. Les problématiques liées à l'externalisation de l'information concernent aussi la sécurité du renseignement. Effectivement, lorsqu'ils font une demande d'information à un homologue étranger, les agents des CRF craignent parfois que ceux-ci compromettent l'enquête policière. Si l'accès aux informations requises nécessite d'interroger une ou plusieurs entités déclarantes, le client de ces institutions risque d'être informé qu'il est ciblé par une déclaration de soupçon :

« Si la CRF va voir l'entité déclarante en disant voilà on est à la recherche des comptes bancaires de Mr. X. Il n'y a aucune garantie que le banquier, le comptable, l'avocat ou l'entité déclarante ne contactera pas Mr. X pour l'en aviser. » (Entretien CRF)

Des échanges problématiques avec certains régimes politiques

Du point de vue des acteurs des CRF, le type de régime politique en place dans certains pays peut constituer un frein important à la coopération. En effet, lorsqu'un agent d'une CRF envoie une demande d'information à un homologue étranger d'un pays dont le régime politique est qualifié de « corrompu », il n'est pas rare que cette demande reste sans réponse :

« Il est vrai que lorsque l'on a affaire à des pays où des régimes corrompus sont encore en place, on a peu d'espoir d'obtenir des réponses à nos demandes ». (Entretien CRF)

Le fait d'être confronté à des pays « non-démocratiques » peut également dissuader les agents des CRF de coopérer. Effectivement, *« Les législations nationales mentionnent également des situations exceptionnelles dans lesquelles la CRF peut refuser d'échanger des informations sur la base d'intérêts nationaux, de sécurité, d'ordre public ou de principes fondamentaux. Les exceptions varient légèrement d'un pays à l'autre mais peuvent inclure le refus d'échanger des informations sur des opposants politiques dans des "États non démocratiques", avec les pays d'origine des demandeurs d'asile, sur des personnes pouvant être emprisonnées pour un crime d'opinion ou sur des personnes passibles de la peine capitale sur la base des informations fournies »* (Amicelle et al., 2017 p66). Cependant, si ces exceptions sont reconnues comme légitimes, *« certaines CRF se plaignent que l'argument politique soit parfois utilisé pour masquer des activités non conformes qui protègent en fin de compte des politiciens étrangers corrompus »* (ibid). A cet égard, la 5^{ème} directive européenne précise qu'une CRF *« ne peut refuser d'échanger des informations qu'à titre exceptionnel, lorsque l'échange pourrait être contraire à des principes fondamentaux de son droit national. Ces exceptions sont précisées de manière à prévenir tout usage abusif ou toute restriction induite du libre échange d'informations à des fins d'analyse »* (Union Européenne, 2018).

Après nous être intéressé aux problématiques de coopération entre agents des CRF liés à l'hétérogénéité des cadres législatif et juridiques nationaux, nous nous pencherons dans la section suivante sur les points de tension associés aux différences entre CRF en termes de dynamiques organisationnelles.

2.2. Une coopération basée sur des dynamiques organisationnelles hétérogènes

Nous avons pu le constater dans la partie précédente, la coopération entre agents des CRF du Groupe Egmont peut être freinée par certains cadres législatifs nationaux. Néanmoins, ces derniers ne constituent pas le seul obstacle au bon déroulement des échanges internationaux. En effet, si la coopération au sein du Groupe Egmont est censée être basée

sur une standardisation des procédures d'échange de renseignements, la réalité est quelque peu différente.

Premièrement, lorsqu'un agent d'une CRF transmet une demande de renseignement à l'un de ses homologues étrangers, celui-ci dispose d'un délai de réponse de 30 jours selon les standards du Groupe Egmont (voir Groupe Egmont (2017)). Or, en pratique ce délai n'est pas toujours respecté par les fonctionnaires des CRF :

« Ce que je peux dire avec certitude c'est que des fois on va envoyer une demande soit en Europe, soit en Asie, soit en Afrique et on peut recevoir une réponse en trois semaines et puis le mois prochain on va envoyer une nouvelle demande à ce même pays et là ça va prendre trois mois. » (Entretien CRF)

Ces écarts importants dans les délais peuvent s'expliquer par le fait que les agents des CRF hiérarchisent les priorités en termes de réponses selon plusieurs facteurs. D'abord, comme nous l'avons montré dans la section précédente, les CRF entretiennent des relations privilégiées avec certains homologues étrangers, notamment en lien avec la proximité géographique (voir figure 3 et 4). De ce fait, les demandes d'informations émanant de ces partenaires privilégiés sont traitées en priorité :

« Dans notre cas, lorsque l'on doit répondre à des demandes, on va les catégoriser. Est-ce que ça vient de notre top5 partenaires oui ou non ? Si oui on va mettre le temps et l'effort, si ça ne vient pas de notre top5 partenaires ou d'un partenaire qui met beaucoup de temps à répondre habituellement la priorité va descendre. » (Entretien CRF)

Ensuite, la capacité des agents des CRF du Groupe Egmont à respecter ses délais dépend des ressources qui sont allouées aux divisions internationales. En effet, la CRF doit disposer de ressources suffisantes, notamment en termes de personnel pour traiter et analyser les demandes étrangères :

« Une fois que la CRF a accès à l'information ça ne suffit pas ! Il faut qu'elle ait la capacité d'analyser cette information et de la ressource car répondre aux demandes étrangères ça demande du travail ! Donc il faut que la division internationale des différentes CRF soient renforcées et qu'elles existent vraiment ! Car si on met seulement une personne à la coopération, si en plus

il est complètement déconnecté du reste de la CRF, s'il n'y a pas un appareil de suivi des demandes, si y a pas un engagement de qualité à respecter les délais, c'est-à-dire s'il n'y a pas une organisation de la structure de coopération [...] et bien c'est bien beau de dire on coopère mais la coopération ça s'organise ! » (Entretien CRF)

Enfin, comme nous l'avons déjà évoqué, lorsqu'un agent d'une CRF envoie une demande étrangère via l'ESW ou le FIU.NET, celui-ci a la possibilité de préciser le caractère de sa demande (très urgent, urgent ou normal). Or, plusieurs répondants ont indiqué que certains homologues étrangers ne respectent pas ces standards en qualifiant la majorité de leurs demandes d'urgentes. De ce fait, les fonctionnaires des CRF peuvent avoir des difficultés à identifier les demandes les plus urgentes ce qui nécessite parfois de prendre directement contact avec l'agent en charge du dossier pour obtenir des précisions. Par conséquent, ce genre de dysfonctionnements contribue à allonger les délais de réponse des demandes étrangères. Le non-respect de ces délais peut également dissuader certains acteurs des CRF d'avoir recours à une demande d'information étrangère. En effet, certains agents vont délibérément s'abstenir de faire cette démarche parce qu'ils sont persuadés qu'ils n'obtiendront pas une réponse dans les temps :

« Au niveau de nos enquêteurs, on en a beaucoup qui s'auto-censurent parce qu'ils disent que de toute façon on ne va pas leur répondre ou qu'on va leur répondre trop tard ce qui retarde leur dossier et les met en porte-à-faux avec leur hiérarchie parce qu'ils ne l'ont pas transmis dans les temps. » (Entretien CRF)

Deuxièmement, comme nous l'avons déjà explicité (cf p89-90), les agents des CRF ont la possibilité de transmettre des informations spontanées à leurs homologues étrangers en dehors des demandes de renseignement officiels. Alors que cette pratique fait partie des standards du Groupe Egmont en matière de coopération, elle reste néanmoins peu mobilisée par les fonctionnaires des CRF :

« Aujourd'hui encore, le volume de transmissions spontanées est assez faible, c'est une faiblesse de la coopération. Il faut que chaque CRF améliore sa capacité à transmettre de l'information spontanée. [...] Maintenant ce n'est pas évident non plus de savoir ce qui va être pertinent pour une CRF étrangère. » (Entretien CRF)

La difficulté pour les agents des CRF d'identifier clairement les besoins de leurs homologues étrangers en matière de renseignement peut s'expliquer par l'absence de retour quant aux informations partagées. En effet, lorsqu'un fonctionnaire d'une CRF envoie une information spontanée à l'étranger, il est rare qu'il ait une réponse de son homologue en termes d'utilisation et de plus-value du renseignement qu'il a fait parvenir. De ce fait, les agents des CRF ont du mal à évaluer la pertinence des informations transmises puisqu'ils ne savent pas si celles-ci ont pu être mobilisées et de quelle manière. Cependant, « *alors que certains responsables de CRF souhaiteraient voir une diffusion accrue, d'autres sont favorables à l'échange automatique d'informations chaque fois qu'une DOS¹¹ présente un élément « international ».* Ce soutien est particulièrement explicite dans l'UE, où le marché intérieur facilite l'ouverture d'un compte bancaire dans un autre État membre que le pays de résidence. » (Amicelle et al., 2017 p74).

¹¹ Déclaration d'opération suspecte

CHAPITRE IV :
DISCUSSION

Dans le cadre de notre étude, nous nous sommes intéressés aux cellules de renseignement financier en tant qu'acteurs majeurs du policing transnational. Cette recherche avait pour premier objectif de combler un manque important dans la littérature scientifique identifié lors de la recension des écrits. En effet, si les études relatives à la lutte contre le financement du terrorisme d'une part et au policing transnational d'autre part sont abondantes, aucune recherche ne proposait jusqu'alors de lier ces deux thèmes. Dans ce dernier chapitre, nous reviendrons dans un premier temps sur notre cadre théorique, la sociologie des organisations s'étant révélée particulièrement pertinente pour l'étude des CRF et du Groupe Egmont. Dans un second temps, nous verrons que les CRF font partie intégrante de la sous-culture du policing transnational.

I. Le Groupe Egmont : entre « superstructure transnationale » et organisation internationale

1. Un modèle d'organisation particulier

Notre étude a permis de mettre en lumière le caractère singulier du Groupe Egmont. Composé lui-même de multiples organisations nationales, il n'est pas aisé de le définir. S'agit-il d'une organisation internationale ou plutôt d'une « superstructure transnationale » (voir Sheptycki, 2005) ? Le cas du Groupe Egmont étant presque inexistant dans la littérature, nous proposons de nous positionner en nous basant sur les critères d'auteurs issus de la sphère des relations internationales.

« A la dispersion des interactions gravitant autour de « problèmes à résoudre », l'organisation offre un cadre. Celui-ci consiste à coordonner les conduites par une série de procédés : division des tâches et des rôles, systèmes d'autorité et de communication. Comme ensemble structuré de contraintes et d'opportunités, l'organisation vise à rationaliser les moyens de ceux qui se donnent des objectifs partagés. Elle répond aux demandes de l'action collective : à la fois en rendant plus prévisible les conduites des membres du groupe et en tentant d'accroître leur satisfaction par rapport aux résultats attendus. » (Devin 2016 p17-18)

D'abord, selon Devin (2016), une organisation internationale présente deux traits spécifiques. Premièrement, « l'organisation internationale résulte d'un acte volontaire manifeste. Elle procède d'un acte fondateur : « acte constitutif » pour les organisations

intergouvernementales (traité, charte, convention), dépôt de statut pour les organisations non gouvernementales » (ibid). Deuxièmement, « l'organisation internationale a une matérialité. Elle dispose d'un siège permanent, d'une adresse, d'un personnel » (ibid).

Créé en 1995 en tant que réseau informel, le Groupe Egmont a progressivement acquis les composantes d'une organisation internationale. Dès 2007, il dispose d'un secrétariat permanent à Toronto ainsi que d'un personnel, bien que réduit (13 personnes en 2018) comparativement à d'autres organisations internationales comme Interpol (890 personnes en 2018) ou régionales comme Europol (1203 employés en 2018). Le Groupe Egmont s'est également doté d'une Charte en 2013 (voir *Egmont Group Charter*, 2013) ratifiée par l'ensemble des CRF membres. Ses membres ont par ailleurs la possibilité de communiquer entre eux par l'intermédiaire de l'ESW. De plus, le Groupe Egmont jouit d'un pouvoir de contrainte sur les CRF membres. Ce pouvoir se manifeste notamment sous la forme de sanctions dans les cas où une CRF serait amenée à contrevenir aux principes de l'organisation. Ainsi, en juillet 2017, le Groupe Egmont a suspendu le statut de membre de la CRF nigériane consécutivement à des manquements répétés en matière de protection des informations confidentielles dans le cadre d'échanges internationaux.

Cependant, le fonctionnement du Groupe Egmont se détache du cadre « typique » offert par les organisations tel que Devin (2016) l'appréhende. Le Groupe Egmont fournit un cadre pour la coopération entre CRF : canal d'échange sécurisé, principes pour la standardisation des échanges (format, délais etc...). En revanche, être membre du Groupe Egmont n'entraîne pas de changements structurels et ne modifie pas les rôles et les tâches des agents des CRF. Effectivement, les CRF n'en demeurent pas moins des organisations nationales dont les échanges internationaux ne constituent qu'une facette de leur mission.

Ensuite, les organisations internationales peuvent être classées en deux grandes catégories en fonction de leur composition. Ainsi, on parle d'organisation intergouvernementale dans le cas où ses membres sont des Etats et d'organisation non gouvernementale (ONG) lorsque celle-ci est composée d'individus ou d'associations privées (Devin, 2016). Les membres du Groupe Egmont étant uniquement des organisations, il offre une composition inédite au regard des organisations internationales « classiques » incluant Interpol dont les membres sont des Etats et non des organisations policières nationales. En

effet, contrairement aux organisations intergouvernementales qui sont fondées à l'initiative de certains Etats (comme l'ONU ou le GAFI), la création du Groupe Egmont est le fruit de l'initiative d'un groupe de CRF « *reconnaissant l'importance de la coopération internationale dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme* » (Groupe Egmont, 2018). De ce fait, le Groupe Egmont ne peut être caractérisé d'organisation intergouvernementale.

Enfin, si le Groupe Egmont présente plusieurs caractéristiques d'une organisation internationale, il n'en possède pas tous les aspects. Les organisations internationales sont pourvues d'un organe dirigeant : Conseil de sécurité pour l'ONU, Comité exécutif pour Interpol etc.... Ces organes dirigeants sont composés de représentants des Etats membres ou d'élus affectés en permanence au siège de l'organisation. Dans le cas du Groupe Egmont, le système de gouvernance est relativement différent. Effectivement, l'organe dirigeant (les HOFIUS) est constitué des directeurs des CRF membres. De ce fait, le Groupe Egmont se distingue par un système de gouvernance dématérialisée : les HOFIUS communiquent sur une base quotidienne par l'intermédiaire de l'ESW et se rencontre annuellement lors de la session plénière. De plus le Groupe Egmont ne dispose pas de siège à proprement parler mais d'un secrétariat.

Au regard des faits exposés, il apparaît clair que le Groupe Egmont se distingue de l'ensemble des organisations internationales pourtant hétérogènes. Si les relations transnationales se définissent par « *des contacts, coalitions et interactions à travers les frontières étatiques hors du contrôle des organes centraux de politique étrangère des gouvernements* » (Keohane et Nye, 1971), ne serait-il pas plus juste de qualifier le Groupe Egmont d'organisation transnationale ? En effet, le Groupe Egmont se compose d'acteurs politiques (car élaborateurs de normes) qui ne sont ni des ministères, ni des pays mais des professionnels ce qui est tout à fait singulier dans la littérature sur les organisations internationales.

2. La « globalisation » des menaces source de légitimité ?

« La vocation naturelle ou fonctionnelle, si l'on préfère, des organisations internationales consiste à rendre commun ce qui semble particulier à chacun. Bureaucraties internationales ou défenseurs des OI y trouvent les raisons de justifier leurs actions. Les Etats les plus puissants et/ou les plus nombreux peuvent également y voir des avantages. Ce sont donc des configurations d'acteurs changeantes qui contribuent à l'idée que certaines menaces, à un moment donné, deviennent globales. » (Devin, 2016 p205)

Depuis les attentats du 11 septembre 2001, le terrorisme a été érigé en menace globale par l'ensemble de la communauté internationale. En 2004, le rapport du « groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et les changements » fait état de « menaces sans frontières [...], étroitement liées entre elles et ce qui constitue une menace pour l'un d'entre nous est une menace pour tous » (ONU, 2004 p21). Dans ce rapport, six catégories de menaces sont retenues dont le terrorisme. Ce type de discours est révélateur de la prise de conscience des Etats quant au caractère interdépendant du système international, les poussant à formuler leurs intérêts de façon multilatérale (Keohane et Nye, 2012).

Dans le cadre de notre recherche, nous avons pu constater que la réorientation des priorités sur la lutte contre le financement du terrorisme a permis de renforcer la légitimité du Groupe Egmont. Pour Devin (2016), la légitimité est « une qualité qui rend un fait social (une action, une institution, un discours) acceptable, voire désirable, parce qu'elle est fondée sur la croyance d'être 'juste' » (p128). En embrassant la lutte contre une menace jugée « globale », le Groupe Egmont a pu assoir sa légitimité à la fois sur la scène internationale mais également auprès de ses membres. Au niveau international, cette légitimité se concrétise notamment par les recommandations du GAFI qui encourage toute CRF à rejoindre le Groupe Egmont (voir GAFI, 2013). Ce type de discours émanant d'une organisation internationale reconnue et particulièrement impliquée dans la diffusion des normes contre la grande délinquance financière, renforce la légitimité du Groupe Egmont et des CRF qui le composent. En effet, comme nous l'avons montré dans le cadre de notre analyse, les agents des CRF du Groupe Egmont ne sont pas en mesure d'échanger des renseignements avec des homologues qui n'en sont pas membres faute de protocoles

d'ententes. De ce fait, les CRF ont tout intérêt à faire partie du Groupe Egmont sous peine d'être isolées de la « communauté internationale » du renseignement financier.

La légitimité d'une organisation internationale peut également lui permettre de véhiculer des normes et des valeurs auprès de ses membres. De plus, pour Devin (2016) « *l'admission ou la perspective de l'admission à une organisation internationale peut être un moyen d'influencer la politique internationale du nouvel entrant dans un sens désiré* » (p124). Dans le cadre de la diffusion de ses principes pour l'échange d'informations entre CRF, le Groupe Egmont peut exercer une influence sur les politiques nationales lorsque celles-ci sont contraires à ces mêmes principes. Ainsi, en 2011, le Groupe Egmont a prononcé un avertissement de suspension à l'encontre du MROS (CRF suisse) pour « *violation des principes fondamentaux du Groupe Egmont en matière d'échange d'informations, assorti d'un délai à juillet 2012 au terme duquel le MROS sera suspendu sous réserve d'avoir d'ici là engagé les modifications législatives requises* » (Unternaehrer, 2012). Effectivement, les fonctionnaires du MROS n'étaient alors en mesure d'échanger des informations avec leurs homologues que dans le cadre d'une procédure d'entraide judiciaire. L'avertissement du Groupe Egmont a par la suite entraîné une modification de la loi antiblanchiment suisse en 2012, permettant aux agents du MROS d'échanger librement avec leurs homologues étrangers. Cet exemple tend à illustrer le pouvoir d'influence des organisations internationales tel qu'exprimé par Devin (2016).

3. Coopération régionale et internationale : une « articulation problématique » ?

Comme nous l'avons explicité lors de notre analyse, l'Union Européenne s'est dotée de son propre canal d'échange sécurisé : le FIU.NET. Désormais hébergé par Europol et réservé au CRF membre de l'UE, l'utilisation de ce canal semble être privilégié lorsqu'il s'agit de coopération intra-européenne au « détriment » de l'ESW. Pour Devin (2016), concernant les organisations régionales, « *la vision générale semble avoir constamment balancé entre une certaine méfiance à l'égard d'un régionalisme trop exclusif et l'hypothèse optimiste d'une complémentarité réussie entre le multilatéralisme régional et le multilatéralisme global* » (p58). Cette méfiance vis-à-vis du régionalisme a été exprimée par certains de nos répondants issus de CRF hors UE. Pour ces derniers, le FIU.NET devrait être mobilisé avec

parcimonie car son utilisation massive serait susceptible de restreindre la traque de l'argent sale aux simples frontières de l'UE. De plus, la création d'un canal d'échange parallèle à l'ESW et restreint fait craindre la formation d'un « club » fermé entre CRF de l'UE. Du côté européen, on légitime notamment le recours au FIU.NET à l'aide d'arguments de nature technique. En effet, le FIU.NET permet de mettre en commun certaines informations contenues dans les bases de données respectives de chaque CRF. Le protocole Ma3tch leur permet ensuite de filtrer l'information pour accéder rapidement aux renseignements convoités. En revanche, l'ESW est un système plus sommaire, il ne permet pas de partager l'information au sein d'une base de données commune, c'est une simple « boîte mail ».

Ces points de tension entre échelle nationale et régionale ne sont pas sans rappeler les conditions d'émergence d'Europol. Dans les années 1970-1980, « *les policiers européens se plaignent haut et fort de ce qu'Interpol ne suffit pas. L'organisation est trop lente et peu opérationnelle. [...] Ces critiques se multiplient notamment plus facilement qu'elles ne remettent pas en cause l'existence d'Interpol mais son efficacité* » (Bigo 1996, p69). Ainsi, Europol a été créée en partie pour combler ce type de lacunes. Concernant le FIU.NET, la situation est quelque peu différente puisqu'il a été lancé seulement quelques années après l'ESW et n'a pas été créé pour combler les éventuelles failles du canal d'Egmont. Cependant, on retrouve à peu de chose près les mêmes critiques au sujet de l'ESW qu'avec Interpol. Si son utilité n'est pas remise en question puisqu'il permet de rejoindre des CRF du monde entier, l'infrastructure de l'ESW nécessiterait une importante mise à jour pour tenter d'opposer une réelle concurrence au FIU.NET dans l'esprit des agents des CRF européennes. Ainsi, pour Devin (2016), « *si l'échelon régional semble répondre aux intérêts des Etats, sa complémentarité avec le multilatéralisme au niveau mondial est loin d'être acquise* » (p59).

II. Les CRF au sein de la sous-culture du policing transnational

1. L'infrastructure technologique et juridique

Si l'hypothèse d'une relative concurrence entre le FIU.NET et l'ESW semble être confortée par certaines déclarations, ces deux canaux n'en restent pas moins essentiels pour

les CRF dans le cadre de leurs pratiques de coopération. Comme l'a noté Sheptycki (2005), sans l'apparition et le développement de nouvelles technologies permettant notamment la mise en place de plateforme facilitant les échanges, l'évolution du policing dans la sphère transnationale n'aurait pas été possible. Ainsi, « *le commerce transnational des technologies policières apportent des améliorations constantes à l'infrastructure technologique existante, dont découle un besoin permanent d'adaptation des routines mises en œuvre dans le cadre de la sous-culture du policing transnational* » (Sheptycki, 2005 p135-136). Concernant les CRF, la croissance des échanges entre homologues étrangers est intimement liée au développement de canaux sécurisés tels que l'ESW et le FIU.NET. Ceux-ci leur permettent de communiquer quotidiennement, de partager des renseignements financiers de façon plus rapide et plus efficiente. De plus, comme nous l'avons montré dans la section précédente, l'ESW n'est pas seulement un canal permettant le simple échange d'informations mais également un outil de gouvernance du Groupe Egmont. De ce fait, la mise à disposition de ces canaux a profondément modifié les pratiques de coopération entre agents des CRF.

Les pratiques associées au policing transnational sont également caractérisées par la multiplicité des cadres normatifs. Effectivement, si les agents des CRF sont soumis aux règles du droit national, ils doivent en outre avoir une bonne connaissance du cadre normatif transnational. Pour Sheptycki (2005), « *la doctrine de la souveraineté crée un terrain juridique fragmenté sur lequel se constituent de précaires actions transnationales de police [...] du point de vue de la sous-culture du policing, seules existent des stratégies d'adaptation permettant d'instrumenter adroitement des normes juridiques en fonction des exigences de la situation* » (p139-143). Dans notre étude, nous avons pu constater à quel point cette multiplicité de cadres normatifs pouvait être source de tensions entre agents des CRF. En effet, certaines spécificités législatives nationales sont perçues par plusieurs acteurs des CRF comme des freins importants à la coopération. Nous avons notamment évoqué le cas de la Suisse qui ne peut répondre à une demande de renseignement étrangère que s'il existe au préalable une déclaration de soupçon dans la base de données suisse en lien avec cette demande. S'agissant du Canada, la législation nationale en matière de protection des données personnelles ne permet pas à CANAFE d'aller consulter les entités déclarantes pour un supplément d'informations suite à une demande étrangère.

Au-delà de ces deux exemples, les fonctionnaires des CRF du Groupe Egmont ont des difficultés à maîtriser les spécificités liées aux différents cadres normatifs. En effet, le Groupe Egmont compte actuellement 159 CRF membres ce qui signifie autant de législations différentes. Cette pluralité de champs normatifs représente ainsi un défi majeur pour les agents des CRF du Groupe Egmont. Elle peut également expliquer certaines tensions entre l'échelle régionale et internationale. Par exemple, l'UE a préféré reléguer au second plan les questions de souveraineté nationale en développant un système complexe d'accords bilatéraux et multilatéraux permettant l'élaboration d'un « champ de la sécurité intérieure européenne » (Bigo, 2000). De ce fait, on peut émettre l'hypothèse que le choix de l'utilisation du FIU.NET dans le cadre d'affaires intra-européennes peut être aussi justifié par un sentiment de proximité, certes géographique mais surtout culturelle. D'autres organisations internationales comme Interpol ont connu des problématiques liées aux différences culturelles. En effet, malgré sa création, les systèmes de police ont conservé des traits spécifiques découlant des cultures et des traditions nationales (Deflem, 2004). De ce fait, il apparaît particulièrement complexe d'instaurer un climat de confiance entre des Etats dont les traditions politiques et légales sont différentes.

2. Le régime administratif et politique

Pour Sheptycki (2005), le policing transnational est régi par un régime administratif complexe. En effet, dans le cadre de leurs missions, les acteurs du policing transnational sont confrontés à une multitude d'institutions. L'auteur parle alors de « fragmentation institutionnelle » qui est classique au sein des régimes démocratiques dans lesquels une seule institution ne peut posséder tous les pouvoirs de police. Cependant, cette fragmentation demeure un facteur de difficulté : conflits d'intérêts entre deux institutions, tensions entre policing public et privé etc.... Concernant les CRF, les conflits d'intérêts ne sont pas rares, la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme reposant sur un partenariat public-privé. En effet, comme nous avons pu le voir, les entités déclarantes peuvent être partagées entre d'un côté leurs obligations de vigilance et d'un autre côté la préservation de leurs relations d'affaire.

Le cas de la Suisse est un exemple assez flagrant de ce type de conflits. Les entités déclarantes suisses ont ainsi adopté une stratégie de sous-déclaration défensive qui consiste

à attendre d'être « dos au mur » pour dénoncer leurs clients au régulateur. Ce type de pratiques peut être source de tension avec la CRF mais également avec d'autres institutions nationales impliquées dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Ainsi, en 2016, le directeur de la FINMA (l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers) avait déclaré aux sujets des entités déclarantes suisses : qu' « *un certain nombre d'établissements font encore preuve d'un goût du risque trop élevé, dicté par des relations commerciales lucratives mais opaques [...] Il faut favoriser l'émergence d'une culture dans laquelle les collaborateurs des banques se sentent investis du devoir de lutter contre le blanchiment d'argent* » (Boder, 2016). Ces points de tension entre secteur public et privé font parties du quotidien de plusieurs CRF comme en Suisse mais également au Royaume-Uni avec une conformité défensive particulière mise en place par les entités déclarantes britanniques caractérisée par une tendance à la sur-déclaration. Cependant, « *même si elle n'est pas toujours optimale, la coopération interinstitutionnelle routinière est indispensable dans les régimes administratifs combinant complexité et multiplicité des institutions* » (p149).

Le régime politique constitue également un corrélat de la sous-culture du policing transnational de par son influence sur les pratiques des acteurs du policing. Keohane et Nye (2012) avancent que la globalisation a bouleversé l'ordre mondial désormais caractérisé par une interdépendance des Etats. Sheptycki (2005) parle alors de l'avènement d'un régime politique transnational, façonnant les pratiques des acteurs du policing. Ce constat est particulièrement flagrant dans notre étude : la coopération entre Etats (à l'image du GAFI, organisation centrale dans l'élaboration et la diffusion des normes) mais également entre CRF (avec le Groupe Egmont) est promue comme nécessaire pour lutter de manière efficiente contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Pour Sheptycki (2005), « *la production du savoir policier est interactivement connectée à l'évolution du régime de gouvernance transnationale [...] dans la mesure où les régimes transnationaux déterminent en partie le développement des sous-cultures policières, les mentalités qui en sont issues ont, en retour, des effets sur le régime politique* » p156-157.

Cependant, comme nous avons pu le voir, cette coopération n'est pas toujours optimale. La faute, en partie, à la dimension hétérogène des régimes politiques nationaux pouvant altérer les pratiques des agents des CRF ou les dissuader de coopérer. Au-delà des différents

cadres législatifs qui sont susceptibles de limiter l'accès à certains renseignements, c'est parfois la nature même du régime politique qui est problématique. En effet, un de nos répondants nous a confié que la coopération pouvait être délicate avec certains pays dont il qualifie les régimes de « corrompus » ou « non-démocratique ». En pratique cela se traduit par des délais de réponse plus long voir par une absence totale de réponse pour certaines demandes. A l'inverse, lorsqu'une CRF issues de ce type de régimes interroge un homologue étranger d'un pays « démocratique », il se peut qu'il n'obtienne aucune réponse. Effectivement, les législations nationales prévoient que les CRF puissent refuser d'échanger des informations « *sur la base d'intérêts nationaux, de sécurité, d'ordre public ou de principes fondamentaux* » (comme le respect des droits de l'Homme) (Amicelle et al., 2017 p66). Cependant, ces exceptions sont parfois dénoncées comme étant des excuses pour ne pas coopérer. Les critères d'exception étant assez large, ils permettent ainsi de justifier le refus de répondre à certaines demandes étrangères. Pour contrer ce type de pratiques, la 5^{ème} directive européenne indique qu'une CRF « *ne peut refuser d'échanger des informations qu'à titre exceptionnel, lorsque l'échange pourrait être contraire à des principes fondamentaux de son droit national* » (Union Européenne, 2018).

CONCLUSION

A travers cette étude, notre objectif était de combler un manque dans la littérature scientifique en ce qui a trait au policing transnational dans la lutte contre le financement du terrorisme. Dans ce but, nous nous sommes intéressés aux pratiques de coopération entre CRF que nous avons considérés en tant qu'acteurs du policing transnational. Cette approche est légitimée par la définition du policing de Sheptycki (2005) qui le décrit comme « *un ensemble de pratiques visant à sécuriser l'ordre social au moyen d'un ensemble de processus de contrôle impliquant la surveillance de populations suspectes et de territoires : ces pratiques sont sous-entendues par la promesse et la mise en œuvre effective de sanctions et d'interdictions* » (p32). Cette définition, une fois transposée à l'univers financier, caractérise parfaitement les pratiques des CRF. Nous avons également fait le choix d'appréhender le Groupe Egmont et les CRF qui le composent sous le prisme de la sociologie des organisations.

Premièrement, nos résultats ont montré dans quelle mesure la réorientation des priorités sur la lutte contre le financement du terrorisme avait produit des effets à l'échelle nationale et internationale. Tout d'abord, ce changement de paradigme a contribué à l'essor du Groupe Egmont et au renforcement de sa légitimité sur la scène internationale. En effet, le Groupe Egmont, soutenu par des organisations internationales impliquées dans l'élaboration et la diffusion des normes comme le GAFI, se présente comme un acteur de premier plan dans l'univers du renseignement financier. Cette reconnaissance internationale lui a permis d'accentuer son développement, passant de 58 CRF membres en 2002 à 159 en 2018.

Au niveau national, les pratiques des acteurs des CRF ont été profondément bouleversées par l'inclusion de la lutte contre le financement du terrorisme dans leur mandat. Pour mener à bien cette nouvelle mission, les fonctionnaires des CRF ont mis en avant la nécessité de renforcer leurs liens avec leurs homologues étrangers. Cette promotion de la coopération se traduit notamment par une intensification des échanges de renseignements entre agents des CRF sur la période étudiée. D'un point de vue organisationnel, leur nouveau rôle dans la lutte contre le financement du terrorisme a étendu les pouvoirs des CRF tout comme les moyens dont elles disposent (employés, budget etc...). De ce fait, elles ont tout intérêt à se montrer proactive dans ce registre.

Deuxièmement, nous avons pu constater qu'il existe deux principaux canaux de coopération : l'ESW du Groupe Egmont et le FIU.NET, hébergé par Europol. Alors que l'ESW est accessible à l'ensemble des CRF du Groupe Egmont, le FIU.NET est réservé aux CRF de l'UE. Nos résultats ont également montré, comme on pouvait s'y attendre, que le FIU.NET était le canal d'échange privilégié par les CRF de l'UE dans des affaires intra-européennes, suscitant certaines tensions entre l'échelle internationale et régionale.

Troisièmement, nos résultats ont mis en avant l'existence de freins à la coopération de différentes natures. Le système international étant caractérisé par une hétérogénéité des cadres normatifs, plusieurs législations nationales ne permettent pas aux CRF d'avoir accès à certaines informations (comme l'identité du bénéficiaire effectif) ou bases de données (telles que les bases de données policières ou de type FICOBA). De ce fait, le manque de réciprocité entre CRF, en ce qui concerne la qualité des informations échangées, s'est avéré être une source de tension importante dans le cadre des pratiques de coopération. Nos résultats ont également mis en évidence que les agents des CRF ne respectent pas toujours les standards du Groupe Egmont et ce, particulièrement en termes de délais de réponse. Ces manquements peuvent s'expliquer en partie par le fait que certains acteurs des CRF priorisent les demandes des homologues avec lesquels ils entretiennent des relations privilégiées, dû par exemple à la proximité géographique. Enfin, nos différents résultats nous ont permis de conclure que si la différence de statut entre CRF (administrative, policière, judiciaire et hybride) était un élément à prendre en compte pour la compréhension de certaines tensions ou dynamiques organisationnelles, cette dissemblance ne peut expliquer à elle seule l'ensemble des points de tension soulevés.

Comme nous l'avons préalablement explicité, le terrorisme est en grande partie financé par des fonds d'origine licite. Cette particularité rend sa détection particulièrement délicate puisqu'il ne s'agit plus seulement de déterminer l'origine des fonds mais également leur destination. De plus, selon les acteurs des CRF, il s'agit bien souvent de « microfinancement » rendant la détection encore plus difficile. Cette complexité se traduit en chiffres : le nombre de cas liés au financement du terrorisme transmis aux autorités de poursuites par les CRF sur une année est très faible comparativement à d'autres types d'infractions (voir Amicelle et *al.*, 2017). De ce fait, il semble exister une discordance entre la priorité donnée à la lutte contre le financement du terrorisme et les résultats produits.

Ainsi, alors que la lutte contre le financement du terrorisme a permis d'octroyer des moyens supplémentaires aux CRF, se pourrait-il en fin de compte qu'elle vampirise les ressources au détriment de la lutte contre d'autres formes de criminalité financière ? Il serait pertinent que cette question soit investiguée dans une future recherche.

REFERENCES

Albaret, M., Decaux, E., & Lemay-Hébert, N. (2012). *Les grandes résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies*. Paris : Dalloz.

Amicelle, A. (2010). La lutte contre le financement du terrorisme. In *Au nom du 11 septembre...* (p. 131-138). La Découverte.

Amicelle, A. (2011). Towards a 'new' political anatomy of financial surveillance. *Security Dialogue*, 42(2), 161-178.

Amicelle, A. (2013a). Les professionnels de la surveillance financière. Le malentendu comme condition de possibilité. *Criminologie*, 46(2), 195-219.

Amicelle, A. (2013b). The EU's Paradoxical Efforts at Tracking the Financing of Terrorism: From criticism to imitation of dataveillance. CEPS Paper in Liberty and Security No. 56, August 2013.

Amicelle, A. (2014). (II)légitimité du renseignement financier : Usages transnationaux de la traçabilité des flux de capitaux. *Criminologie*, 47(2), 77-104.

Amicelle, A. (2017). The Great (Data) Bank Robbery: Terrorist Finance Tracking Program and the SWIFT Affair. *Questions de recherche*. Consulté à l'adresse <http://sciencespo.fr/cei/fr/content/great-data-bank-robbery-terrorist-finance-tracking-program-and-swift-affair>

Amicelle, A., Berg, J., & Chaudieu, K. (2017). *Fighting tax crime: comparative analysis of Financial Intelligence Units (FIUs) in France, United Kingdom, Canada, and Switzerland, and their channels of cooperation* (Briefing note pour le Parlement européen).

Amicelle, A., & Favarel-Garrigues, G. (2009). La lutte contre l'argent sale au prisme des libertés fondamentales : quelles mobilisations ? *Cultures & Conflits*, (76), 39-66.

Amicelle, A., & Iafolla, V. (2017). Suspicion-in-the-Making: Surveillance and Denunciation in Financial Policing. *The British Journal of Criminology*.

Amicelle, A., & Jacobsen, E. K. (2016). The cross-colonization of finance and security through lists: Banking policing in the UK and India. *Environment and Planning D: Society and Space*, 34(1), 89-106.

Amoore, L., & De Goede, M. (Éd.). (2008). *Risk and the war on terror*. London; New York: Routledge.

Anderson, M. (1989). *Policing the world: Interpol and the politics of international police co-operation*. Oxford [England] : New York: Clarendon Press ; Oxford University Press.

Anderson, M., & Apap, J. (Éd.). (2002). *Police and justice co-operation and the new European borders*. The Hague; New York: Kluwer Law International.

Anderson, M., Den Boer, M., Cullen, P., Gilmore, W., Raab, C., & Walker, N. (2003). *Policing the European Union* (Reprinted). Oxford: Clarendon Press.

Andreas, P., & Nadelmann, E. A. (2008). *Policing the globe: criminalization and crime control in international relations*. New York, NY: Oxford Univ. Press.

Atkinson, P., & Coffey, A. (2011). Analysing Documentary Realities. In D. Silverman (Éd.), *Qualitative Research* (3ème édition, p. 88-104). Thousand Oaks, California: SAGE Publications.

Bantekas, I. (2003). The International Law of Terrorist Financing. *The American Journal of International Law*, 97(2), 315-333.

Baradaran, S., Findley, M., Nielson, D., & Sahrman, J. (2013). Funding Terror. *University of Pennsylvania Law Review*, 162, 477-536.

Bayley, D. H., & Shearing, C. D. (1996). The Future of Policing. *Law & Society Review*, 30(3), 585-606.

- Bayley, D. H., & Shearing, C. D. (2001). *The new structure of policing :description, conceptualization and research agenda*. Washington, DC
- Beltran, A. (1999). Le témoignage historique : une source démystifiée. In S. Cohen (Éd.), *L'art d'interviewer les dirigeants* (1. éd, p. 247-259). Paris: Presses universitaires de France.
- Benyon, J. (1993). *Police co-operation in Europe: an investigation*. Leicester: University of Leicester, Centre for the Study of Public Order.
- Bergström, M., Svedberg Helgesson, K., & Mörth, U. (2011). A New Role for For-Profit Actors? The Case of Anti-Money Laundering and Risk Management. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 49(5), 1043-1064.
- Bertaux, D. (1980). L'approche biographique : sa validité méthodologique, ses potentialités. *Cahiers Internationaux de Sociologie*, 69, 197-225.
- Biersteker, T. J. (2010). Targeted sanctions and individual human rights. *International Journal*, LXV (1), 99-118.
- Biersteker, T. J., & Eckert, S. E. (2007). *Countering the Financing of Terrorism*. Routledge.
- Bigo, D. (1996). *Polices en réseaux : l'expérience européenne*. Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- Bigo, D. (2000). Liaison officiers in Europe; New Officers in the European Security Field. In J. W. E. Sheptycki (Éd.), *Issues in Transnational Policing* (Routledge). London.
- Bigo, D., Bruggeman, W., Burgess, P., & Mitsilegas, V. (2007). *Principe de disponibilité des informations* (Policy recommendations).
- Bigo, D., & Guild, E. (2002). De Tampere à Séville, vers une ultra gouvernementalisation de la domination transnationale ? *Cultures & conflits*, (45), 5-25.
- Bigo, D., Mégie, A., Bonditti, P., Chi, D., Olsson, C., & Bonelli, L. (2008). *The field of the EU internal security agencies*. Paris : Harmattan ; Centre d'études sur les conflits

Boder, W. (2016). La Finma veut changer « la culture de la lutte contre le blanchiment d'argent ». *Le Temps*. Consulté à l'adresse <https://www.letemps.ch/economie/finma-veut-changer-culture-lutte-contre-blanchiment-dargent>

Bonnefoi, S. A. (1995). *Europe et sécurité intérieure : Trevi, Union européenne, Schengen* (1. éd). Paris: Delmas.

Bowen, G. A. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27-40.

Bowling, Ben. (2009). Transnational Policing: The Globalization Thesis, a Typology and a Research Agenda. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 3(2), 149-160.

Bowling, Benjamin, & Sheptycki, J. W. E. (2012). *Global policing*. Los Angeles: Sage.

Bresler, F. (1993). *Interpol*. Paris : Presses de la Cité.

Brodeur, J.-P. (1983). High Policing and Low Policing: Remarks about the Policing of Political Activities. *Social Problems*, 30(5), 507-520.

Bruggeman, W. (2002). Policing and Accountability in a Dynamic European Context. *Policing and Society*, 12(4), 259-273.

Busch, H. (2002). Le piège legaliste. La coopération policière après Tampere. *Cultures & conflits*, (45), 125-132.

CANAFE. (2010). *Rapport Annuel*.

CANAFE. (2011). *Rapport Annuel*.

CANAFE. (2012). *Rapport Annuel*.

CANAFE. (2013). *Rapport Annuel*.

CANAFE. (2014). *Rapport Annuel*.

CANAFE. (2015). *Rapport Annuel*.

CANAFE. (2016). *Rapport Annuel*.

Castells, M. (1989). *The informational city: information technology, economic restructuring, and the urban-regional process*. Oxford, UK; Cambridge, Mass., USA: B. Blackwell.

Castells, M. (2000a). *End of millennium* (2nd ed). Oxford; Malden, MA: Blackwell Publishers.

Castells, M. (2000b). Materials for an exploratory theory of the network society. *The British Journal of Sociology*, 51(1), 5-24.

Castells, M. (2000c). *The rise of the network society* (2nd ed). Oxford; Malden, Mass: Blackwell Publishers.

Castells, M. (2004). *The power of identity* (2nd ed). Malden, Mass: Blackwell Pub.

Cellard, A. (1997). L'analyse documentaire. In Conseil québécois de la recherche sociale & Groupe de recherche interdisciplinaire sur les méthodes qualitatives (Éd.), *La recherche qualitative : enjeux épistémologiques et méthodologiques* (p. 275-296). Montréal : Centre international de criminologie comparée, Université de Montréal.

CEPD. *Avis du CEPD sur le système européen d'information sur les casiers judiciaires : nécessité d'une infrastructure solide, d'une information de qualité et d'un contrôle adéquat* (2008).

Clunan, A. L. (2006). The Fight against Terrorist Financing. *Political Science Quarterly*, 121(4), 569-596.

CNIL. (2018). FICOBA : Fichier national des comptes bancaires et assimilés. Consulté à l'adresse <https://www.cnil.fr/fr/ficoba-fichier-national-des-comptes-bancaires-et-assimiles>

Commission européenne. (2012). *Commission Staff Working Document – Report on the second joint review of the implementation of the Agreement between the European Union and the United States of America*. Brussels

Commission européenne. (2013). *Joint Report from the Commission and the U.S. Treasury Department regarding the value of TFTP Provided Data*. Brussels

Commission Européenne. (2015). 25th Meeting of the EU FIUs Platform, 1st June 2015.

Commission Européenne. (2016). *28th Meeting of the EU FIUs Platform*.

Conseil de l'Union Européenne (2000). Décision du Conseil du 17 octobre 2000 relative aux modalités de coopération entre les cellules de renseignement financier des États membres en ce qui concerne l'échange d'informations. Consulté à l'adresse : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32000D0642>

CPVP. Commission pour la Protection de la Vie Privée - Décision du 9 décembre 2008 (2008). Consulté à l'adresse https://lex.be/fr/doc/be/jurisprudence-belgique/commission-pour-la-protection-de-la-vie-privee-decision-9-decembre-2008-bejc_200812096_fr

Crawford, A. (2008). Plural Policing in the UK: Policing beyond the Police. In T. Newburn (Éd.), *Handbook of policing* (2nd ed, p. 147-181). Cullompton, Devon, UK; Portland, Or: Willan Pub.

Crozier, M., & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*. Paris: Éditions du Seuil.

Crozier, M., & Friedberg, E. (1995). Organizations and collective action: our contribution to organizational analysis. In *Research in the Sociology of Organizations* (Vol. Vol. XIII, p. 71-92). Greenwich: JAI Press.

De Goede, M. de, & Wesseling, M. (2017). Secrecy and security in transatlantic terrorism finance tracking. *Journal of European Integration*, 39(3), 253-269.

De Goede, M. (2011). Blacklisting and the ban: Contesting targeted sanctions in Europe. *Security Dialogue*, 42(6), 499-515.

De Goede, M. (2012a). *Speculative security: the politics of pursuing terrorist monies*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

De Goede, M. (2012b). The SWIFT Affair and the Global Politics of European Security. *Journal of Common Market Studies*, 50(2), 214-230.

De Goede, M., Leander, A., & Sullivan, G. (2016). Introduction: The politics of the list. *Environment and Planning D: Society and Space*, 34(1), 3-13.

De Goede, M., & Sullivan, G. (2016). The politics of security lists. *Environment and Planning D: Society and Space*, 34(1), 67-88.

De Jonge Oudraat, C. (2004). The United Nations campaign against terrorism. Présenté à Disarmement forum, Nations Unies. Consulté à l'adresse <http://digitallibrary.un.org/record/517048>

Deflem, M. (2005). *Policing world society: historical foundations of international police cooperation*. Oxford: Oxford Univ. Press.

Den Boer, M. (1991). Schengen: Intergovernmental Scenario for European Police Cooperation. University of Edinburgh.

Den Boer, M. (2010). Towards a governance model of police cooperation in Europe: the twist between networks and bureaucracies. In Frederic Lemieux (Éd.), *International Police Cooperation: Emerging issues, theory and practice* (p. 42-61). Cullompton, Devon; Portland, Or: Willan Pub.

Den Boer, M., Hillebrand, C., & Nölke, A. (2007). Legitimacy under Pressure: The European Web of Counter-Terrorism Networks. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 46(1), 101-124.

Den Boer, M., & Walker, N. (1993). European Policing after 1992. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 31(1), 3-28.

Denzin, N. K. (2009). *The research act: a theoretical introduction to sociological methods*. New Brunswick, NJ : AldineTransaction.

Devin, G. (2016). *Les organisations internationales*. Paris. Armand Colin.

Eckert, S. E. (2008). The Use of Financial Measures to Promote Security. *Journal of International Affairs*, 62(1), 103-111.

Edwards, M. (2004). *Future positive: international co-operation in the 21st century* (Rev. ed). London; Sterling, VA: Michael Edwards Publications.

Eising, R., & Kohler-Koch, B. (1999). Introduction: Network governance in the European Union. In B. Kohler-Koch & R. Eising (Éd.), *The transformation of governance in the European Union* (p. 3-13). London; New York: Routledge.

Eisner, E. W. (2017). *The enlightened eye: qualitative inquiry and the enhancement of educational practice*. New York: Teachers College Press.

Ericson, Richard V. (1994). The Division of Expert Knowledge in Policing and Security. *The British Journal of Sociology*, 45(2), 149-175.

Ericson, Richard V. (2006). Ten Uncertainties of Risk-Management Approaches to Security Air Transportation and Risk Management. *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 48, 345-358.

Ericson, Richard V., & Shearing, C. (1986). The Scientification of Police Work. In G. Böhme & N. Stehr (Éd.), *The Knowledge Society* (p. 129-159). Dordrecht: Reidel.

Ericson, Richard Victor, & Haggerty, K. D. (1997). *Policing the risk society*. Toronto; Buffalo: University of Toronto Press.

Europol. (2015). *Europol Annual Review*. The Hague : Europol.

Europol. (2017). Europol, Financial Intelligence Units – FIU.NET. Consulté à l'adresse <https://www.europol.europa.eu/about-europol/financial-intelligence-units-fiu-net>

Favarel-Garrigues, G. (2003). L'évolution de la lutte antiblanchiment depuis le 11 septembre 2001. *Critique internationale*, 20(3), 37-46.

Favarel-Garrigues, G., Godefroy, T., & Lascoumes, P. (2009). *Les sentinelles de l'argent sale : les banques aux prises avec l'antiblanchiment*. Paris : La Découverte.

Favarel-Garrigues, G., Godefroy, T., & Lascoumes, P. (2010). Les porteurs discrets de la surveillance financière, The Discreet Bearers of Financial Surveillance. *Critique internationale*, (48), 77-95.

Fijnaut, C. (1993). The Schengen Treaties and European Police Co-operation. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 1, 37-56.

Fonds Monétaire International. (2004). *Les Cellules de Renseignements Financiers: an Overview*. Washington, D.C.: International Monetary Fund. Consulté à l'adresse <http://elibrary.imf.org/view/IMF069/02365-9781589063624/02365-9781589063624/02365-9781589063624.xml>

Fooner, M. (1989). *Interpol: issues in world crime and international criminal justice*. New York: Plenum Press.

Fuster, G. G., Hert, P. D., & Gutwirth, S. (2008). SWIFT and the vulnerability of transatlantic data transfers. *International Review of Law, Computers & Technology*, 22(1-2), 191-202.

GAFI. (2012). *Recommandations du GAFI - Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération*. Paris.

Consulté à l'adresse www.fatf-gafi.org/fr/publications/recommandationsgafi/documents/recommandationsgafi.htm

GAFI. (2015). The Financial Action Task Force leads renewed global effort to counter terrorist financing. Consulté à l'adresse [http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/fatf-leads-renewed-global-effort-to-counter-](http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/fatf-leads-renewed-global-effort-to-counter-terrorist-financing.html)

[terrorist-financing.html](http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/fatf-leads-renewed-global-effort-to-counter-terrorist-financing.html)

GAFI. (2016a). *Mutual Evaluation Report of Canada*. GAFI.

GAFI. (2016b). *Mutual Evaluation Report of Switzerland*. GAFI.

Gelemerova, L. (2009). On the frontline against money-laundering: the regulatory minefield. *Crime, Law and Social Change*, 52(1), 33-55.

Gerson, K., & Horowitz, R. (2002). Observation and Interviewing: Options and Choices in Qualitative Research. In T. May (Éd.), *Qualitative research in action* (p. 199-224). London: SAGE.

Gerspacher, N. (2002). *International Police Cooperation as a Response to Transnational Crime: A Study of Effectiveness*. The University of Illinois at Chicago., Chicago

Gerspacher, N. (2008). The history of international police cooperation: a 150-year evolution in trends and approaches. *Global Crime*, 9(1-2), 169-184.

Gerspacher, N. (2010). The France and Europol relationship: explaining shifts in cooperative behaviour. In Frederic Lemieux (Éd.), *International police cooperation: emerging issues, theory and practice* (p. 144-166). Cullompton, Devon ; Portland, Or : Willan Pub.

Gerspacher, N., & Lemieux, F. (2005). *Coopération Policière Internationale, Marché de l'Information et Expansion des Acteurs Internationaux : Le Cas d'Europol. Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique, 4.*

Goldsmith, A. J., & Sheptycki, J. W. E. (2007). *Crafting transnational policing: police capacity-building and global policing reform.* Oxford; Portland, Or.: Hart Pub.

Groupe de Travail « Article 29 ». Avis 10/2006 sur le traitement des données à caractère personnel par la Société de télécommunications interbancaires mondiales (SWIFT). Consulté à l'adresse : <http://www.cnt-nar.be/DOSSIERS/Vie-privee/avis-1-2006-article-29.pdf>

Groupe Egmont (Éd.). (2008). *The Egmont Group International Bulletin.* Consulté à l'adresse https://www.egmontgroup.org/sites/default/files/13-international_bulletin_062008.pdf

Groupe Egmont. (2013). *Egmont Group Charter.* Consulté à l'adresse www.egmontgroup.org/library/download/290

Groupe Egmont. (2015). *Egmont Group Annual Report.* Consulté à l'adresse <http://www.egmontgroup.org/library/annual-reports>

Groupe Egmont. (2016a). *Egmont Group Annual Report.* Groupe Egmont.

Groupe Egmont (Éd.). (2016b). *Egmont Group WGs and HoFIU Intersessional Meetings (Monte Carlo, Monaco) / Communiqué.* Consulté à l'adresse <https://egmontgroup.org/en/events/past>

Groupe Egmont. (2016c). *The Egmont Group Reinforces Its Efforts in Combating Terrorist Financing.* Consulté à l'adresse <https://egmontgroup.org/en/content/egmont-group-reinforces-its-efforts-combating-terrorist-financing>

Groupe Egmont. (2017). *Benefits of Egmont Group Membership*. Consulté à l'adresse : <https://egmontgroup.org/en/content/membership>

Haggerty, K. D., & Ericson, R. V. (1999). The Militarization of Policing in the Information Age. *The Journal of Political and Military Sociology*, 27, 233-255.

Hassner, P., & Vaïsse, J. (2003). *Washington et le monde : dilemmes d'une superpuissance*. Paris: Autrement.

Held, D., & McGrew, A. G. (Éd.). (2003). *The global transformations reader: an introduction to the globalization debate* (2nd ed). Cambridge, UK: Malden, MA USA: Polity Press ; Distributed in the USA by Blackwell Pub.

Helgesson, K. S., & Mörth, U. (2016). Involuntary Public Policy-making by For-Profit Professionals: European Lawyers on Anti-Money Laundering and Terrorism Financing. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 54(5), 1216-1232.

Hoffman, J. (1998). *Sovereignty*. Buckingham: Open Univ. Press.

Hufnagel, S. (2013). *Policing cooperation across borders: comparative perspectives on law enforcement within the EU and Australia*. London; New York: Routledge.

Hufnagel, S. (2017). Regulation of cross-border law enforcement: « locks » and « dams » to regional and international flows of policing. *Global Crime*, 18(3), 218-236.

Hülse, R. (2008). Even clubs can't do without legitimacy: Why the anti-money laundering blacklist was suspended. *Regulation & Governance*, 2(4), 459-479.

Interpol. (2016). *Interpol Annual Report*.

Jobard, F., & Maillard, J. de. (2015). *Sociologie de la police: politiques, organisations, réformes*. Paris: Armand Colin.

Johnston, L. (2000). Transnational Private Policing; the impact of global commercial security. In J. W. E. Sheptycki (Éd.), *Issues in Transnational Policing* (Routledge). London.

Johnston, Les, & Shearing, C. D. (2003). *Governing security: explorations in policing and justice*. London; New York: Routledge.

Jones, T., & Newburn, T. (2006). *Plural policing a comparative perspective*. London: Routledge.

Joubert, C., & Bevers, H. (1996). *Schengen investigated: a comparative interpretation of the Schengen provisions on international police cooperation in the light of the European Convention on Human Rights*. The Hague; Boston: Kluwer Law International.

Keohane, R. O., & Nye, J. S. (2012). *Power and interdependence* (4th ed). Boston : Longman.

Lafaye, C. (2014). *La sociologie des organisations*. Paris : A. Colin.

Leamy, W. J. (1983). International co-operation through the Interpol system to counter illicit drug trafficking. United Nations Office on Drugs and Crimes. Consulté à l'adresse https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/bulletin/bulletin_1983-01-01_4_page007.html

Lemieux, Frédéric (Éd.). (2010). *International police cooperation: emerging issues, theory and practice*. Cullompton, Devon; Portland, Or: Willan Pub.

Levi, M. (2010). Combating the Financing of Terrorism. A History and Assessment of the Control of 'Threat Finance'. *The British Journal of Criminology*, 50(4), 650-669.

Levi, M., & Gilmore, W. (2003). Terrorist Finance, Money Laundering and the Rise and Rise of Mutual Evaluation: A New Paradigm for Crime Control? In *European J. of Law Reform* (Vol. 4, p. 87-114).

- Lewis, R. (1976). *Interpol. A force to the Future*. London: Temple Smith.
- Loader, I. (2000). Plural Policing and Democratic Governance. *Social & Legal Studies*, 9(3), 323-345.
- Marron, D. (2008). Money Talks, Money Walks: The War on Terrorist Financing in the West. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 2(4), 441-451.
- Martin, D. (2012). L'analyse stratégique en perspective : Retour sur la sociologie des organisations de Michel Crozier. *Revue européenne des sciences sociales*, (2), 93-114.
- McCulloch, J., & Pickering, S. (2009). Pre-Crime and Counter-Terrorism: Imagining Future Crime in the « War on Terror ». *The British Journal of Criminology*, 49(5), 628-645.
- Mégie, A. (2006). Généalogie du champ de la coopération judiciaire européenne. *Cultures & conflits*, (62), 11-41.
- Mégie, A. (2007). L'institutionnalisation d'un pouvoir judiciaire européen incertain en quête de légitimité : l'unité de coopération Eurojust. *Politique européenne*, 23(3), 57.
- Mitsilegas, V. (2006). *La coopération policière : quels sont les obstacles majeurs de la coopération policière au sein de l'UE* (Note pour le Parlement européen).
- Mitsilegas, V. (2014). Transatlantic counterterrorism cooperation and European values. In E. Fahey & D. Curtin (Éd.), *A Transatlantic Community of Law: Legal Perspectives on the Relationship between the EU and US Legal Orders* (p. 289-315). Cambridge: Cambridge University Press.
- MROS. (2010). *Rapport Annuel*.
- MROS. (2011). *Rapport Annuel*.
- MROS. (2012). *Rapport Annuel*.
- MROS. (2013). *Rapport Annuel*.
- MROS. (2014). *Rapport Annuel*.

MROS. (2015). *Rapport Annuel*.

MROS. (2016). *Rapport Annuel*.

Muller, W. H., Kalin, C., & Goldsmith, J. G. (Éd.). (2007). *Anti-money laundering: international law and practice*. Chichester, West Sussex, England; Hoboken, N.J: John Wiley & Sons / Henley & Partners.

Naylor, R. T. (1999). FOLLOW-THE-MONEY METHODS IN CRIME CONTROL POLICY. York University, Toronto: Nathanson Centre for the Study of Organized Crime and Corruption.

NCA (2013). *Annual Report*.

NCA (2014). *Annual Report*

NCA (2015). *Annual Report*

NCA (2016). *Annual Report*

Nye, J. S., & Keohane, R. O. (1971). Transnational Relations and World Politics: An Introduction. *International Organization*, 25(03), 329.

Ocqueteau, F. (2004). *Polices entre État et marché*. Paris : Presses de la fondation nationale des sciences politiques.

Paillé, P. et Mucchielli, A. (2012). *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*. Paris : Armand Colin.

Passas, N. (2009). Combating Terrorist Financing: General Report of the Cleveland Preparatory Colloquium Appendix. *Case Western Reserve Journal of International Law*, 41, 243-262.

Patton, M. Q. (1980). *Qualitative evaluation methods*. Beverly Hills: Sage Publications.

Pinson, G., & Sala Pala, V. (2007). Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? *Revue française de science politique*, 57, 555-597.

Pirès, A. (1997). L'échantillonnage. In Conseil québécois de la recherche sociale & Groupe de recherche interdisciplinaire sur les méthodes qualitatives (Éd.), *La recherche qualitative : enjeux épistémologiques et méthodologiques : rapport présenté au Conseil québécois de la recherche sociale* (p. 137-196). Montréal : Centre international de criminologie comparée, Université de Montréal.

Reiner, R. (1997). Policing and the Police. In M. Maguire, R. Morgan, & R. Reiner (Éd.), *The Oxford handbook of criminology* (2nd ed). Oxford [England] : New York: Clarendon Press ; Oxford University Press.

Ross, S., & Hannan, M. (2007). Money laundering regulation and risk-based decision-making. *Journal of Money Laundering Control*, 10(1), 106-115.

Scherrer, A. (2006). La circulation des normes dans le domaine du blanchiment d'argent : le rôle du G7/8 dans la création d'un régime global. *Cultures & Conflits*, (62), 130-148.

Scherrer, A., Mégie, A., & Mitsilegas, V. (2009). La stratégie de l'Union européenne contre la criminalité organisée : entre lacunes et inquiétudes. *Cultures & Conflits*, (74), 91-110.

Sheptycki, J. W. E. (1995). Transnational Policing and the Making of a Postmodern State. *The British Journal of Criminology*, 35(4), 613-635.

Sheptycki, J. W. E. (1998a). Policing, Postmodernism and Transnationalization. *The British Journal of Criminology*, 38(3), 485-503.

Sheptycki, J. W. E. (1998). Schengen Investigated. *The International Journal of Evidence and Proof*, 1(4), 246-249.

Sheptycki, J. W. E. (1998b). The Global Cops Cometh: Reflections on Transnationalization, Knowledge Work and Policing Subculture. *The British Journal of Sociology*, 49(1), 57-74.

Sheptycki, J. W. E. (2000a). Editorial reflections on surveillance and intelligence-led policing. *Policing and Society*, 9(4).

Sheptycki, J. W. E. (2000b). Policing the virtual launderette: money laundering and global governance. In *Issues in Transnational Policing* (Routledge, p. 248). London.

Sheptycki, J. W. E. (2005). *En quête de police transnationale : vers une sociologie de la surveillance à l'ère de la globalisation*. Bruxelles : Larcier : De Boeck.

Sheptycki, James W. E. (2004). Organizational Pathologies in Police Intelligence Systems ; some comments on the lexicon of intelligence-led policing. *The European Journal of Criminology*, 1(3), 307-332.

Sheptycki, James W. E. (2014). Réflexions critiques sur le crime transnational et les services de police transnationaux. *Criminologie*, 47(2), 13-34.

Sheptycki, James William Edward. (2007). Transnational Crime and Transnational Policing. *Sociology Compass*, 1(2), 485-498.

SOCA (2010). *Annual Report*

SOCA (2011). *Annual Report*

SOCA (2012). *Annual Report*

South, N. (1988). *Policing for profit: the private security sector*. London; Newbury Park, Calif: Sage Publications.

Stehr, N. (1994). *Knowledge societies*. London: Thousand Oaks, Calif: Sage.

Sullivan, G. (2014). Transnational Legal Assemblages and Global Security Law: Topologies and Temporalities of the List. *Transnational Legal Theory*, 5(1), 81-127.

Sullivan, G., & Goede, M. D. (2013). Between Law and the Exception: The UN 1267 Ombudsperson as a Hybrid Model of Legal Expertise. *Leiden Journal of International Law*, 26(4), 833-854.

Taylor, J. B. (2007). *Global financial warriors: the untold story of international finance in the post-9/11 world*. New York: W.W. Norton.

Thony, J.-F. (1996). Processing Financial Information in Money Laundering Matters: The Financial Intelligence Units Research Note. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 4, 257-282.

Tracfin. (2010). *Rapport Annuel d'Activité*.

Tracfin. (2011). *Rapport Annuel d'Activité*.

Tracfin. (2012). *Rapport Annuel d'Activité*.

Tracfin. (2013). *Rapport Annuel d'Activité*.

Tracfin. (2014). *Rapport Annuel d'Activité*.

Tracfin. (2015). *Rapport Annuel d'Activité*.

Tracfin. (2016). *Rapport Annuel d'Activité*.

Tsingou, E. (2005). Global governance and transnational financial crime: opportunities and tensions in the global anti-money laundering regime. Consulté à l'adresse <http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/csgr/research/workingpapers/2005/wp16105.pdf>

Union Européenne (2010). Accord entre l'Union Européenne et les États-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert de données de messagerie financière de l'Union européenne aux États-Unis aux fins du programme de surveillance du financement du terrorisme. Consulté à l'adresse :

<https://eur->

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:008:0011:0016:FR:PDF](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:008:0011:0016:FR:PDF)

Union Européenne. Directive (UE) 2018/843 du Parlement Européen et du Conseil (2018). Consulté à l'adresse <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0843&from=FR>

Unterhaehrer, O. (2012). Blanchiment d'argent: Publication de l'avant-projet de modification de la LBA prévoyant l'échange d'informations. Centre de droit bancaire et financier. Consulté à l'adresse <https://www.cdbf.ch/794/>

Weiss, R. S. (1995). *Learning from strangers: the art and method of qualitative interview studies* (First Free Press paperback ed). New York: Free Press.

Williams, C. (2014). Artificial harmony: Why cooperative efforts to create a global financial intelligence unit have faltered. *Journal of Money Laundering Control*, 17(4), 428-439.

Zagaris, B. (2004). The Merging of the Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financial Enforcement Regimes after September 11, 2001 Stefan A. Riesenfeld Symposium 2003: International Money Laundering: From Latin America to Asia, Who Pays. *Berkeley Journal of International Law*, 22, 123-158.

Zarate, J. C. (2013). *Treasury's war: the unleashing of a new era of financial warfare* (First Edition). New York: PublicAffairs.

Zuboff, S. (1988). *In the age of the smart machine: the future of work and power*. New York : Basic Books.

