

Perspectives économiques

Volume 6

Revue électronique du département d'Etat des Etats-Unis

Numéro 2



LA LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DES CAPITAUX

- Les conséquences du blanchiment des capitaux et de la délinquance financière
- Les normes et la coopération internationales contre le blanchiment des capitaux
 - « Suivre l'argent » pour réprimer le blanchiment des capitaux
- La nécessité d'une lutte durable contre le blanchiment des capitaux

Mai 2001

PERSPECTIVES ECONOMIQUES

La lutte contre le blanchiment des capitaux

DEPARTEMENT D'ETAT DES ETATS-UNIS

REVUE ELECTRONIQUE

VOLUME 6, NUMERO 2, MAI 2001

Le blanchiment des capitaux permet au crime d'être payant, car les criminels peuvent ainsi occulter et rendre légitimes les sommes d'argent provenant d'activités illégales. Selon de récentes estimations, le blanchiment des capitaux dans le monde atteindrait environ un billion de dollars par an. Ces fonds illicites permettent à des blanchisseurs de financer de multiples autres activités criminelles. Par ailleurs, le blanchiment des capitaux encourage la corruption, influence de façon négative la prise de décisions dans le domaine économique, aggrave les problèmes sociaux et menace l'intégrité des institutions financières.

Les blanchisseurs ont maintenant accès aux moyens électroniques du secteur financier qui se caractérisent par leur rapidité et par leur facilité d'emploi. Vu la vaste ampleur de cette forme de criminalité, il est essentiel que les organismes de réglementation et de répression coopèrent au niveau international en vue de découvrir l'origine et la source des fonds illicites et de saisir les avoirs des criminels.

Le présent numéro de la revue « Perspectives économiques » donne une idée de l'ampleur de ce problème et de la façon dont les organismes fédéraux des Etats-Unis coopèrent entre eux, ainsi qu'avec le secteur privé et avec d'autres Etats, pour endiguer ce fléau.

– *Wendy Chamberlin, Sous-secrétaire d'Etat adjointe principale,
Direction des affaires internationales relatives aux stupéfiants et à la répression,
Département d'Etat des Etats-Unis*

SOMMAIRE

LA LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DES CAPITAUX

□ DOSSIER

LES CONSEQUENCES DU BLANCHIMENT DES CAPITAUX ET DE LA DELINQUANCE FINANCIERE 6

John McDowell et Gary Novis, département d'Etat

Le blanchiment des capitaux fausse les décisions des entreprises, accroît le risque de faillite des banques et prive le gouvernement du contrôle de sa politique économique. La coopération internationale est nécessaire pour faire obstacle aux activités des blanchisseurs.

LES NORMES ET LA COOPERATION INTERNATIONALES CONTRE LE BLANCHIMENT DES CAPITAUX 10

Joseph Myers, département du Trésor

Les Etats membres du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux et d'autres groupes régionaux semblables sont parvenus à une bonne coopération internationale, mais il leur faut faire davantage.

« SUIVRE L'ARGENT » POUR REPRIMER LE BLANCHIMENT DES CAPITAUX 12

Lester Joseph, département de la Justice

Les Etats-Unis ont mené un certain nombre d'enquêtes qui ont réussi à perturber des stratagèmes de blanchiment, mais les tentatives d'application du droit américain ont souvent du mal à aboutir à cause des complexités liées aux juridictions étrangères et au manque de coopération de certains Etats étrangers.

LA NECESSITE D'UNE LUTTE DURABLE CONTRE LE BLANCHIMENT DES CAPITAUX 17

Steven Peterson, département d'Etat

Tout pays qui tente de lutter contre le blanchiment des capitaux doit mettre en place l'infrastructure juridique, financière et policière nécessaire. Plusieurs organismes fédéraux des Etats-Unis offrent une formation à des Etats étrangers à cet effet.

□ OPINIONS

COMPRENDRE LE CYCLE DU BLANCHIMENT DES CAPITAUX 22

Paul Bauer et Rhoda Ullmann, Banque fédérale de réserve de Cleveland

Le blanchiment des capitaux comprend trois phases qui aboutissent à l'injection de milliards de dollars dans l'économie mondiale. Plusieurs lois des Etats-Unis exigent que les banques et les organismes de réglementation bancaire fassent obstacle à ce phénomène.

LES BANQUES AMERICAINES ET LE BLANCHIMENT DES CAPITAUX 28

Anne Vitale, conseil juridique

Les banques des Etats-Unis prennent des mesures vigoureuses visant à prévenir toute utilisation abusive de leurs services aux fins du blanchiment des capitaux. La détermination des dirigeants des banques dans ce domaine revêt une importance primordiale pour la réussite de ces mesures.

**LES COMPTES OUVERTS AU NOM DES BANQUES ETRANGERES : PORTE OUVERTE
AU BLANCHIMENT DES CAPITAUX** **31**

Linda Gustitus, Elise Bean et Robert Roach, assistants parlementaires démocrates de la sous-commission permanente d'enquête du Sénat

En laissant les banques étrangères à risque élevé et leurs clients opérant en marge de la légalité avoir accès à des comptes de correspondance, les banques américaines contribuent à faciliter le banditisme et à saper le système financier des Etats-Unis.

□ **FAITS ET CHIFFRES**

LE GROUPE D'ACTION FINANCIERE SUR LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX **36**

LE CLASSEMENT DE CENT SOIXANTE-QUINZE PAYS ET TERRITOIRES **39**

□ **SOURCES D'INFORMATION**

ADRESSES ET SITES INTERNET **42**

BIBLIOGRAPHIE **43**

Sélection d'articles et de livres en anglais

PERSPECTIVES ECONOMIQUES

Revue électronique du département d'Etat des Etats-Unis

Volume 6, Numéro 2, mai 2001

Le Bureau des programmes d'information internationale du département d'Etat offre des produits et des services qui visent à expliquer la politique des Etats-Unis à des auditoires étrangers. Le Bureau publie cinq revues électroniques qui examinent les principales questions intéressant les Etats-Unis et la communauté internationale. Dans cinq numéros distincts – Perspectives économiques, Dossiers mondiaux, Démocratie et droits de l'homme, les Objectifs de politique étrangère des Etats-Unis et la Société américaine – ces revues présentent des articles de fond, des analyses, des commentaires et des renseignements de base sur un thème donné. Toutes les revues sont publiées en anglais, en français et en portugais ; certaines d'entre elles sont également traduites en arabe, en russe et en espagnol.

Une nouvelle revue en anglais est publiée toutes les trois à six semaines. La parution des versions traduites suit normalement de deux à quatre semaines celle de la version en anglais. Certaines éditions des revues électroniques sont plus nombreuses que d'autres, et leur ordre de parution ne suit pas un roulement régulier.

Les opinions exprimées dans les revues ne représentent pas nécessairement le point de vue ou la politique du gouvernement des Etats-Unis. Le département d'Etat n'est nullement responsable du contenu ou de l'accessibilité des sites Internet indiqués en hyperlien ; seuls les éditeurs de ces sites ont cette responsabilité. Les articles publiés dans ces revues peuvent être librement reproduits en dehors des Etats-Unis, sauf indication contraire ou sauf mention de droit d'auteur.

Les numéros les plus récents, ainsi que les archives, sont disponibles sur l'Internet à la page d'accueil du Bureau des programmes d'information internationale, à l'adresse suivante :
www.usia.gov/journals/journals.htm

Veuillez adresser toute correspondance au siège de l'ambassade des Etats-Unis de votre pays, à l'attention de la section Diplomatie publique, ou bien à la rédaction :

Editor, Economic Perspectives
IIP/T/ES
U.S. Department of State
301 4th Street, SW
Washington, DC 20547
Etats-Unis d'Amérique

Adresse courrier électronique: ejcon@usia.gov

Veuillez noter qu'il est possible de consulter le présent numéro des Perspectives économiques sur l'Internet à l'adresse suivante :
www.usia.gov/journals/ites/0200/ijef/ijef0200.htm

Directrice de la publication	Judith Siegel
Directeur de la publication	Jonathan Schaffer
Rédacteurs en chef	Bruce Odessey Gretchen Christison
Rédacteurs associés	Wayne Hall Kathleen Hug
Rédacteurs	Eileen Deegan Martin Manning Warner Rose

Directrice artistique	Sylvia Scott
Traduction	Service linguistique IIP/G/AF
Conseil de rédaction	Howard Cincotta Judith Siegel Leonardo Williams
Maquette de la version française	ARS, Paris

Département d'Etat des Etats-Unis
Bureau des programmes d'information internationale
Mai 2001

❑ LES CONSEQUENCES DU BLANCHIMENT DES CAPITAUX ET DE LA DELINQUANCE FINANCIERE

John McDowell et Gary Novis, département d'Etat

Le blanchiment des capitaux a un effet corrosif sur l'économie, le gouvernement et le bien-être social d'un pays, affirment deux hauts responsables de la Direction des affaires internationales relatives à la lutte contre le trafic des stupéfiants et à la répression du département d'Etat, MM. John McDowell et Gary Novis.

Il fausse les décisions des entreprises, accroît le risque de faillite des banques, prive le gouvernement du contrôle de sa politique économique, nuit à la réputation d'un pays et expose sa population au trafic des stupéfiants, à la contrebande et à d'autres activités criminelles, font-ils remarquer.

Compte tenu des avantages technologiques modernes que les blanchisseurs d'argent mettent à profit, un degré élevé de coopération internationale est nécessaire, selon eux, pour faire obstacle à leurs activités.

Le blanchiment des capitaux est le moyen que des malfaiteurs utilisent pour faire en sorte que le crime paie. Il répond au besoin qu'ont ceux-ci, qu'il s'agisse de trafiquants de stupéfiants, de membres du milieu, de terroristes, de maîtres chanteurs ou de trafiquants de cartes bancaires, de masquer l'origine de fonds illégalement acquis afin d'éviter la détection et le risque de poursuites judiciaires quand ils les introduisent dans l'économie.

Le blanchiment revêt une importance cruciale pour toutes les formes de criminalité organisée transnationale. Les efforts visant à empêcher les malfaiteurs d'utiliser leurs gains mal acquis, ou tout au moins à limiter leurs activités, sont un élément indispensable et efficace des programmes antiblanchiment.

Le blanchiment implique généralement une multiplicité de transactions ayant pour but de dissimuler l'origine de gains financiers afin qu'ils puissent être utilisés en toute impunité par leurs détenteurs. Il comprend en général trois phases: 1) le placement ou dépôt des fonds illégitimes dans des institutions financières par virement télégraphique ou par d'autres moyens, 2) l'empilement, qui consiste à éloigner de sa source le produit d'activités criminelles grâce à toute une série de transactions financières complexes, et 3) l'intégration, c'est-à-dire l'utilisation d'une transaction en apparence légitime pour masquer des avoirs illicites. Grâce à ces opérations, le blanchisseur tente de convertir l'argent provenant d'activités illégales en fonds dont la source paraît légale.

Le blanchiment peut avoir des conséquences dévastatrices sur l'économie, la sécurité et la société. Il aide les trafiquants de stupéfiants, les terroristes, les trafiquants d'armes, les fonctionnaires corrompus et autres malfaiteurs à se livrer à leurs activités criminelles et à les étendre. La criminalité prend une ampleur internationale croissante, et ses aspects financiers sont devenus plus complexes grâce aux rapides progrès de la technologie et à la mondialisation du secteur des services financiers.

En plus de faciliter le commerce légitime, les systèmes financiers modernes permettent aux blanchisseurs d'opérer le transfert instantané de millions de dollars en utilisant des ordinateurs personnels et des antennes paraboliques. Etant donné que le blanchiment dépend dans une certaine mesure des systèmes financiers existants, les moyens utilisés par un blanchisseur ne sont limités que par son inventivité. L'argent sale est blanchi par le truchement de bureaux de change, de la Bourse, de négociants en or, de casinos, de concessionnaires d'automobiles, de sociétés d'assurance et de sociétés d'import-export. Les établissements bancaires privés, les banques extraterritoriales, les sociétés de façade, les zones de libre-échange et le financement d'activités commerciales peuvent tous masquer des activités illégales.

Ce faisant, les malfaiteurs manipulent les systèmes financiers des Etats-Unis et d'autres pays.

S'il n'est pas réprimé, le blanchiment peut saper l'intégrité des institutions financières d'un pays. Du fait de la forte intégration des marchés financiers, il peut également avoir des effets défavorables sur les monnaies et sur les taux d'intérêt. L'argent blanchi finit par circuler dans les systèmes financiers mondiaux où il risque de porter atteinte à l'économie et à la monnaie nationale. Loin d'être un simple problème de non-respect des lois, le blanchiment des capitaux menace gravement la sécurité nationale et internationale.

LES RISQUES POUR LES MARCHES NAISSANTS

Le blanchiment des capitaux est un problème non seulement pour les principaux marchés financiers mondiaux et les centres financiers extraterritoriaux, mais aussi pour les marchés naissants. En fait, tout pays qui participe au système financier international risque d'en être la victime. Les marchés naissants qui ouvrent leur économie et leur secteur financier deviennent des cibles de plus en plus viables pour les blanchisseurs de capitaux.

L'intensification des efforts déployés par les autorités des principaux marchés financiers et de nombreux centres financiers extraterritoriaux pour lutter contre ce problème ne fait qu'inciter davantage les blanchisseurs à transférer leurs activités dans les marchés naissants. On dispose de preuves relatives au transport croissant d'espèces à destination de pays dotés de dispositifs insuffisants pour détecter et enregistrer le placement d'espèces dans le système financier, ainsi que d'investissements croissants de la criminalité organisée dans l'immobilier et dans les entreprises des marchés naissants. Les conséquences négatives du blanchiment des capitaux tendent malheureusement à s'amplifier dans les marchés naissants.

Un examen approfondi de certaines de ces conséquences négatives dans les domaines micro-économique et macro-économique montre pourquoi le blanchiment des capitaux constitue une menace aussi complexe, en particulier pour les marchés naissants.

LES REPERCUSSIONS ECONOMIQUES DU BLANCHIMENT DES CAPITAUX

La déstabilisation du secteur privé: l'un des effets micro-économiques les plus graves du blanchiment est ressenti dans le secteur privé. Les blanchisseurs utilisent souvent des sociétés de façade qui mêlent le produit d'activités illicites à des fonds légitimes pour masquer leurs gains mal acquis. Aux Etats-Unis, par exemple, le secteur de la criminalité organisée utilise les pizzerias pour dissimuler les bénéfices provenant du trafic de l'héroïne. Ces sociétés de façade ont accès à d'importants fonds illicites qui leur permettent de subventionner leurs produits et leurs services à des niveaux nettement inférieurs aux prix du marché.

Dans certains cas, les sociétés de façade sont en mesure d'offrir des produits à un prix inférieur au prix de revient, ce qui leur donne un avantage concurrentiel sur les entreprises légitimes qui obtiennent leurs capitaux sur le marché financier. Cela rend difficile, voire même impossible, aux entreprises légitimes de rivaliser avec la concurrence des sociétés de façade subventionnées, ce qui peut permettre à la criminalité organisée d'évincer des entreprises du secteur privé.

Il est manifeste que les méthodes de gestion de ces entreprises criminelles sont incompatibles avec les principes du libre-échange, ce qui produit de nouveaux effets macro-économiques négatifs.

L'atteinte à l'intégrité des marchés financiers: les institutions financières qui comptent sur le produit d'activités criminelles se heurtent à d'autres difficultés pour gérer adéquatement leur actif, leur passif et leurs opérations. Ainsi, de grosses sommes d'argent blanchi peuvent parvenir à une institution financière puis disparaître soudainement sans fanfare, grâce à des virements télégraphiques motivés par des facteurs qui n'ont rien à voir avec la situation économique du pays, tels que les activités de la police. Cela risque de poser des problèmes de liquidité et des ruées sur les banques.

En fait, des activités criminelles ont été associées à un certain nombre de faillites de banques à travers le monde, y compris celle de la première banque sur l'internet, la Banque de l'union européenne. En outre, certaines crises financières des années 1990 — telles que le scandale de la Banque de crédit et de commerce international, la BCCI (fraude, blanchiment et pots-de-vin), ainsi que la faillite, en 1995, de la banque Barings lorsqu'une combinaison

d'opérations risquées portant sur des produits dérivés menées par un employé d'une de ses filiales s'est effondrée — avaient d'importantes composantes criminelles ou frauduleuses.

La perte de contrôle de la politique économique :

M. Michel Camdessus, ancien directeur général du Fonds monétaire international, a estimé que les activités de blanchiment représentaient au total de 2 à 5 % du produit intérieur mondial brut, soit au minimum environ 600 milliards de dollars. Dans les économies naissantes, ces gains illicites risquent d'éclipser le budget de l'Etat, privant le gouvernement du contrôle de la politique économique. Dans certains cas, l'accumulation de fonds provenant du blanchiment peut être utilisée pour mettre un marché ou même une petite économie au pied du mur.

Le blanchiment peut aussi avoir des effets défavorables sur les monnaies et sur les taux d'intérêt quand les blanchisseurs réinvestissent leurs fonds dans des secteurs où leurs agissements ont le moins de chances d'être détectés plutôt que dans des domaines où le rendement serait plus élevé. Il peut également accroître les risques d'instabilité monétaire en raison de la mauvaise affectation des ressources résultant de distorsions artificielles des prix des biens et des produits de base.

Bref, le blanchiment et la délinquance financière auxquelles il donne lieu peuvent entraîner des changements inexplicables de la demande de capitaux ainsi qu'une volatilité accrue des mouvements internationaux de capitaux ainsi que des taux d'intérêt et de change. Le caractère imprévisible du blanchiment de l'argent, ajouté à la perte de contrôle de la politique qui en résulte, risque de rendre plus difficile l'application d'une politique économique judicieuse.

Les effets de distorsion et l'instabilité économiques : les blanchisseurs d'argent se préoccupent non pas d'obtenir un bon rendement de leurs investissements, mais de protéger leurs gains. C'est pourquoi ils « investissent » leurs fonds dans des activités qui ne sont pas nécessairement rentables pour le pays dans lequel se trouvent ces fonds. En outre, dans la mesure où le blanchiment et la délinquance financière privilégient des investissements de faible qualité qui masquent leurs gains, au détriment d'investissements judicieux, la croissance économique du pays risque d'en souffrir. Ainsi, dans certains pays, des secteurs entiers comme le bâtiment et l'hôtellerie sont financés, non pas en réponse à la

demande, mais en fonction des intérêts à court terme des blanchisseurs de capitaux. Quand ces secteurs cessent d'intéresser les blanchisseurs, ils les abandonnent, causant leur effondrement et compromettant gravement l'économie de pays qui ne peuvent guère se permettre de telles pertes.

La perte de revenus : le blanchiment diminue les recettes fiscales de l'Etat et cause donc un préjudice indirect aux contribuables honnêtes. Il rend aussi plus difficile la collecte des impôts. Cette perte de revenus signifie généralement des taux d'imposition plus élevés que ce ne serait le cas si le produit non taxé des activités criminelles était légitime.

Les risques pour la privatisation : le blanchiment entrave les efforts déployés par de nombreux pays pour réformer leur économie grâce à la privatisation. Le secteur de la criminalité organisée a les moyens financiers nécessaires pour enchérir sur les acquéreurs légitimes des anciennes entreprises publiques. En outre, bien que les mesures de privatisation soient généralement avantageuses sur le plan économique, elles peuvent aussi servir de vecteur pour le blanchiment de capitaux. C'est ainsi que des blanchisseurs ont pu acheter des marinas, des centres de villégiature, des casinos et des banques afin de cacher leurs recettes illicites et d'accroître leurs activités criminelles.

Les atteintes à la réputation : les pays ne peuvent se permettre de voir leur réputation et leurs institutions financières entachées par une participation au blanchiment des capitaux, particulièrement dans l'économie mondiale actuelle. La confiance dans les marchés et dans la possibilité de profits est sapée par le blanchiment et par la délinquance financière telle que la fraude financière généralisée, les délits d'initié et les détournements de fonds. La mauvaise réputation résultant de ces activités réduit la participation d'un pays à l'économie mondiale et limite une croissance viable tout en attirant les groupes de malfaiteurs notoires à la poursuite d'objectifs à court terme. Ceci risque d'avoir pour résultat un ralentissement du développement et de la croissance économiques. De plus, une fois que la réputation d'un pays est compromise, il lui est très difficile de la rétablir, et les pouvoirs publics doivent consacrer d'importantes ressources pour remédier à un problème qui aurait pu être évité avec des mesures antiblanchiment adéquates.

LES COÛTS POUR LA SOCIÉTÉ

Le blanchiment des capitaux entraîne pour la société des risques et des coûts importants. Il permet aux trafiquants de stupéfiants, aux contrebandiers et autres malfaiteurs d'accroître leurs activités. Il augmente les dépenses publiques étant donné la nécessité d'un accroissement des forces de l'ordre et des dépenses de santé (par exemple pour la désintoxication des toxicomanes) afin de combattre ses graves conséquences.

Le blanchiment a d'autres effets socio-économiques négatifs du fait qu'il transfère aux malfaiteurs le pouvoir économique du marché, de l'Etat et de la population. Bref il contredit le vieil adage selon lequel le crime ne paie pas.

De plus, l'ampleur même du pouvoir économique que confère aux malfaiteurs le blanchiment a un effet corrosif sur tous les éléments de la société. Dans les cas extrêmes, il peut même entraîner le renversement du pouvoir légitime.

Dans l'ensemble, le blanchiment des capitaux pose à la communauté internationale un problème complexe croissant. Son caractère mondial exige incontestablement des normes et une coopération internationales si l'on veut réduire les moyens dont disposent les malfaiteurs pour blanchir leurs gains et pour poursuivre leurs activités illicites. □

❑ LES NORMES ET LA COOPERATION INTERNATIONALES CONTRE LE BLANCHIMENT DES CAPITAUX

Joseph Myers, département du Trésor

Seule une coopération internationale intensive et durable peut permettre de faire obstacle au blanchiment des capitaux, affirme M. Joseph Myers, secrétaire adjoint par intérim du ministère des finances.

Le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI), les organismes régionaux similaires et un groupe de cellules nationales de renseignements financiers sont d'ores et déjà parvenus à un bon niveau de coopération dans ce domaine, mais il est nécessaire de faire davantage, estime-t-il.

Lutter contre le blanchiment de capitaux, c'est jouer avec ses auteurs comme un chat avec une souris. L'argent sale a tendance à dénicher les zones d'ombre, les pays dotés d'une réglementation laxiste et d'institutions faibles ou incapables de faire respecter la loi. Ce sont là des milieux propices aux activités criminelles.

On ne parviendra jamais à supprimer complètement le blanchiment de capitaux ou la criminalité, certes, mais la coopération internationale peut limiter leurs effets corrosifs sur la société, sur le monde des affaires et sur les pouvoirs publics. La coopération contre le blanchiment s'améliore, mais elle est encore insuffisante.

Un instrument de coopération internationale, le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) a obtenu de bons résultats. Créé en 1989 pour une durée indéterminée, ce groupe intergouvernemental poursuit ses activités douze ans plus tard, ce qui prouve son utilité et son dynamisme.

L'établissement par le GAFI de normes internationales pour la lutte contre le blanchiment de capitaux, « Les quarante recommandations », est l'élément le plus important de ces efforts. Il s'ensuit que les Etats s'engagent à évoluer dans la même direction et au même rythme, ce qui est la condition du succès. Grâce à un processus d'examen mutuels, ils s'incitent réciproquement à respecter ces normes.

Le GAFI compte maintenant un nombre croissant d'Etats membres, 29 à l'heure actuelle, qui ont adopté ses recommandations et qui les appliquent. Qui plus est, il encourage la formation de groupes régionaux adhérant aux mêmes normes. Les Etats-Unis estiment à 130 le nombre de pays ou territoires – représentant environ 85 % de la population mondiale et de 90 à 95 % de la production économique mondiale – qui se sont engagés à appliquer « les quarante recommandations ».

Aux Etats-Unis, la réputation dont jouit le secteur des institutions financières grâce à la qualité de sa réglementation a été bonne pour notre économie et bonne pour les investissements. Et certains des pays qui ont récemment adopté les normes du GAFI ont signalé des succès similaires, en particulier les pays où un nombre élevé de personnes travaillent dans des entreprises.

Une autre initiative plus controversée prise par le GAFI pour accroître la coopération internationale est la publication d'une liste de pays et territoires non coopératifs (PTNC), c'est-à-dire ceux qui ne font pas preuve de la volonté de lutter contre le blanchiment. A la suite de la publication de la première de ces listes, en juin 2000, 15 de ces pays ou territoires se sont empressés d'appliquer les normes du GAFI.

Bien que la publication de cette liste ait donné de bons résultats, les pays participants doivent prêter attention aux préoccupations exprimées par certains pays ou territoires figurant sur la liste quant à l'impartialité de ce processus. Sur un plan plus général, le GAFI doit aussi procéder d'une manière plus représentative lors de l'élaboration de ses directives. C'est ce qu'il fait actuellement en incitant les Etats non membres à soumettre des propositions à ses membres qui procèdent actuellement à l'examen des « quarante recommandations » pour les mettre à jour.

Par ailleurs, des cellules nationales de renseignements financiers, telles que le « Financial Crimes Enforcement Network » (FinCEN) aux Etats-Unis coopèrent au niveau international. Spontanément, les responsables de ces cellules se sont rendu compte que d'autres pays faisaient le même travail et ils ont commencé à se réunir pour

échanger des renseignements au milieu des années 1990. Ils ont rapidement compris l'intérêt de la collaboration sur les questions opérationnelles. Une telle coopération a déjà permis d'obtenir d'importants résultats. Elle doit s'intensifier.

Les Etats qui luttent contre le blanchiment des capitaux doivent sans cesse trouver de nouveaux moyens d'améliorer leur stratégie. Dans les mois qui viennent, les membres du GAFI devront parvenir à un accord sur les changements à apporter aux « quarante

recommandations » et envisager de nouvelles étapes à propos de l'initiative visant à identifier les pays et territoires non coopératifs. Pour sa part, le gouvernement des Etats-Unis continue à évaluer les inconvénients et les avantages des méthodes d'application de sa stratégie nationale contre le blanchiment des capitaux.

Quels que soient les changements qui résulteront de ces efforts, une chose ne changera pas : ce n'est que grâce à une coopération vigoureuse et durable que l'on fera obstacle au blanchiment des capitaux. □

❑ « SUIVRE L'ARGENT » POUR REPRIMER LE BLANCHIMENT DES CAPITAUX

Lester Joseph, département de la Justice

Les Etats-Unis ont mené un certain nombre d'enquêtes qui ont réussi à perturber des stratagèmes de blanchiment, déclare M. Lester Joseph, chef adjoint de la section du ministère de la justice chargé de la confiscation des avoirs et du blanchiment.

Toutefois, M. Joseph pourrait citer autant de cas où les tentatives d'application du droit américain ont du mal à aboutir à cause des complexités liées aux juridictions étrangères et aux compétences territoriales aussi bien que du manque de coopération de certains Etats étrangers.

Dans le souci de promouvoir la coopération, explique-t-il, les Etats-Unis partagent les recettes issues des mesures de confiscation avec les pays qui ont rendu possible, ou grandement facilité, la saisie des avoirs provenant du blanchiment des capitaux.

Depuis la publication du livre intitulé « Tous les hommes du président », célèbre ouvrage consacré au scandale du Watergate, tout le monde sait que, pour résoudre un crime, il faut « suivre l'argent ». C'est en tout cas un slogan qu'ont adopté les organes des Etats-Unis chargés de l'application des lois. Depuis les années 1970, le gouvernement des Etats-Unis combat la criminalité selon une méthode en trois volets : il s'agit de poursuivre le crime sous-jacent, de suivre la trace de l'argent en effectuant des enquêtes sur le blanchiment et de confisquer les produits et les instruments du crime en question. Ce n'est qu'en remontant la piste de l'argent que l'on peut découvrir la pleine ampleur d'un crime et réduire à néant une organisation criminelle.

Les premières lois antiblanchiment adoptées par les Etats-Unis, en 1986, étaient conçues en vue de contrer un problème d'envergure essentiellement nationale. Depuis, le blanchiment s'est mondialisé ; il met en jeu des transactions financières internationales, la contrebande de devises et le blanchiment dans un pays des produits de délits commis dans un autre. Les devises, les instruments monétaires et les fonds électroniques franchissent aisément les frontières, ce qui permet aux malfaiteurs de pays étrangers de cacher leur argent aux Etats-Unis et aux

malfaiteurs américains de dissimuler leurs gains mal acquis dans le pays de leur choix parmi des dizaines au monde — sans avoir vraiment à craindre que leurs activités ne retiennent l'attention des autorités.

Pour autant, malgré les changements dynamiques dont nous sommes témoins dans le monde de la finance, beaucoup de blanchisseurs (en particulier ceux qui recyclent les bénéfices tirés du trafic des stupéfiants) continuent de se heurter au même problème, à savoir la difficulté qu'il y a de dissimuler et de faire circuler d'énormes quantités d'espèces illicites. Voilà pourquoi, même dans le contexte international, le gouvernement des Etats-Unis s'intéresse en priorité à la phase initiale du blanchiment, dite phase de placement, pendant laquelle le blanchisseur tente d'introduire ses bénéfices illégaux dans le système financier.

Compte tenu de l'intérêt que nous portons à cette étape, les banques et autres établissements de dépôts des Etats-Unis constituent notre première ligne de défense contre l'entrée de fonds illicites en espèces. A quelques exceptions près, nous avons en grande partie réussi à bloquer l'accès direct des blanchisseurs aux banques américaines. Dès lors, ceux-ci sont de plus en plus fréquemment amenés à se tourner vers des mécanismes internationaux et des institutions financières parallèles pour retraiter leurs bénéfices d'origine criminelle. Au nombre des options les plus courantes à leur portée, il convient de citer la contrebande de devises en vrac, le recours au système colombien de change de dollars contre des pesos au marché noir (« Black Market Peso Exchange » ou BMPE) et le recours aux entreprises spécialisées dans les services monétaires, tels les établissements d'envois de fonds par télégraphe, les bureaux de change, les vendeurs de mandats et de chèques de voyage et les établissements d'encaissement de chèques. A cet égard, je voudrais présenter plusieurs enquêtes qui ont eu pour effet de perturber les stratagèmes de blanchiment fondés sur ces méthodes.

L'OPERATION « MULE TRAIN »

Le 1er juillet 1998, le directeur financier, le président et le vice-président de la société d'encaissement Supermail furent arrêtés pour blanchiment à l'issue d'une enquête menée deux ans durant par la section de Los Angeles du Bureau fédéral d'enquête (FBI) et les services de police de la ville. A en juger d'après ses documents officiels, cette société était l'une des plus grandes du genre dans l'ouest des Etats-Unis et l'un des plus grands établissements de virement de fonds qui proposaient des services au Mexique et en Amérique latine.

Les autorités arrêtèrent les trois responsables, ainsi que six autres employés, après qu'une chambre fédérale de mise en accusation eut retenu 67 chefs d'accusation contre 11 inculpés, dont la société Supermail, pour association de malfaiteurs, blanchiment des capitaux et non-respect de l'obligation de faire une déclaration relative aux devises.

L'enquête avait d'abord conduit la police à un fonds de commerce, sis à Reseda en Californie, qui appartenait à une entreprise. Les enquêteurs, qui agissaient sous une fausse identité, demandèrent au gérant s'il était d'accord pour blanchir des fonds censés provenir du trafic des stupéfiants, moyennant une commission en espèces. En particulier, le gérant avait pour tâche de convertir des espèces en mandats émis par l'entreprise. Quand les sommes à blanchir commencèrent à prendre de l'importance, celui-ci fit appel à des collègues qui géraient des succursales rattachées à cette même entreprise. Le nouveau gérant, qui entra en fonctions au point de vente de Reseda en avril 1997, fit venir des cadres supérieurs de l'entreprise. Ceux-ci autorisèrent l'émission de mandats et de virements de sommes importantes découlant du trafic de stupéfiants, lesquelles furent déposées sur un compte bancaire secret à Miami tandis que le numéraire servait à faire fonctionner les magasins de l'entreprise.

Au total, les inculpés blanchirent plus de 3 millions de dollars issus du trafic des stupéfiants. L'enquête qui entraîna leur arrestation serait l'une des plus grandes opérations clandestines antiblanchiment dirigées contre un établissement d'encaissement de chèques dans les annales des services financiers parallèles des Etats-Unis. Les accusés plaidèrent coupables et furent condamnés à diverses peines allant de 46 à 72 mois de prison.

L'OPERATION « RISKY BUSINESS »

Si la plupart des plans de blanchiment de grande envergure visent à recycler les produits du trafic des stupéfiants, il n'en reste pas moins vrai que la criminalité en col blanc commence à prendre une ampleur considérable. Aussi le service des douanes des Etats-Unis et le FBI mirent-ils l'opération « Risky Business » en route en 1994, à la suite de petites annonces que des escrocs avaient placées dans de grands journaux américains et dans des magazines spécialisés. Ces annonces proposaient des prêts de capital-risque à des créateurs d'entreprise, moyennant le versement d'une « commission préalable ». Dans le monde entier, des personnes tombèrent dans le piège et payèrent la commission exigée, oscillant entre 50 000 dollars et 2,2 millions de dollars, pour avoir accès au capital-risque. Une fois qu'elles s'étaient acquittées de cette commission, les victimes devaient signer un contrat par lequel elles s'engageaient à obtenir rapidement une lettre de crédit, d'un montant compris entre 2 millions de dollars et plus de 20 millions de dollars, pour garantir le prêt. Celles qui ne parvenaient pas, dans les délais voulus, à obtenir une lettre de crédit pour des montants aussi élevés étaient alors informées qu'elles avaient enfreint les termes du contrat et qu'elles perdaient les fonds qu'elles avaient préalablement versés. En fait, les auteurs de ce stratagème savaient pertinemment que leurs victimes se révéleraient incapables de remplir les conditions du contrat ; c'était le moyen qu'ils avaient trouvé pour leur soutirer de l'argent.

Pour dissimuler l'argent qu'ils avaient volé, les escrocs créèrent une banque à Antigua-et-Barbuda en 1994, la « Caribbean American Bank ». Des agents du service des douanes et du FBI constatèrent que celle-ci n'était qu'un établissement de façade, comme les 17 autres placés sous le contrôle de l'« American International Bank » sise à Antigua. Suite à cette escroquerie, ces deux institutions financières ont depuis été fermées. Sous le couvert de ces banques et de nombreuses entreprises de façade, les escrocs purent acheter notamment des avions, des yachts, des véhicules et des biens immobiliers. Certains des accusés avaient reçu des cartes de crédit — émises au nom des entreprises de façade — de la part des banques d'Antigua incriminées afin de pouvoir faire des achats à crédit dans le monde entier en utilisant de l'argent volé.

Dans le monde entier, au moins 400 personnes firent les frais de cette arnaque. Le nombre des personnes visées était encore bien plus élevé. On ne connaîtra peut-être jamais le montant réel des fonds subtilisés, mais il est

estimé au bas mot à 60 millions de dollars. A ce jour, 19 personnes ont été condamnées. Les Etats-Unis ont sollicité l'extradition d'une personne qui réside à Antigua et qui est accusée d'avoir établi la « Caribbean American Bank » pour la mettre à la disposition d'escrocs, ainsi que celle d'une autre personne actuellement en Thaïlande.

LE SYSTEME DE CHANGE DE DOLLARS CONTRE DES PESOS AU MARCHÉ NOIR

L'opération « Skymaster » : menée par le service des douanes des Etats-Unis, cette opération est un exemple récent qui illustre les attaques réussies contre le système de change de dollars contre des pesos au marché noir (BMPE). De mars 1997 à mai 1999, des agents du service des douanes parvinrent à gagner la confiance de cambistes colombiens qui travaillaient pour des trafiquants de stupéfiants et qui finirent par leur confier la tâche de récupérer les recettes issues de la vente de ces substances illicites. Les agents plaçaient les fonds dans des comptes contrôlés par le gouvernement.

A chaque fois qu'ils touchaient ces fonds, les cambistes leur donnaient l'ordre de les virer sur des comptes en banque désignés. A l'aide du BMPE colombien, ils « changeaient » les dollars qui avaient été déposés sur les comptes contre des pesos colombiens obtenus auprès d'importateurs colombiens de marchandises en provenance des Etats-Unis. Les cambistes s'arrangeaient pour faire virer les dollars sur les comptes bancaires des exportateurs américains, en paiement des marchandises reçues par les importateurs colombiens, et sur ceux aussi de tiers impliqués dans les opérations de change du BMPE. Le cycle du blanchiment était terminé quand les importateurs recevaient confirmation que les virements en dollars avaient été effectués et qu'ils versaient aux cambistes l'équivalent en pesos. Ultérieurement, les cambistes remettaient l'argent aux groupes de trafiquants.

L'opération « Skymaster » a déjà abouti à 29 mises en examen pour 14 chefs d'accusation ; 12 condamnations pour blanchiment de fonds ou association de malfaiteurs en rapport avec le trafic des stupéfiants ont été prononcées. En outre, des procédures au civil de confiscation d'avoirs ont été entamées à l'encontre des comptes bancaires sur lesquels avaient été virées les recettes tirées de ce trafic, tant aux Etats-Unis que dans des pays ou territoires étrangers.

L'opération « Juno » : cette opération, qui a réuni les talents du service de répression du trafic des stupéfiants (« Drug Enforcement Administration »), de la division d'enquêtes criminelles du fisc et du bureau à Atlanta du ministère de la justice des Etats-Unis, illustre elle aussi les efforts entrepris dans le cadre de la lutte contre le blanchiment. En décembre 1999 à Atlanta, une chambre fédérale de mise en accusation a inculpé 5 Colombiens qui étaient impliqués dans une combine de blanchiment de fonds et de distribution de stupéfiants portant sur des millions de dollars. A la demande de ces individus, des agents qui participaient en fait à l'opération « Juno » récupéraient les produits du trafic représentant des sommes allant de 100 000 à 500 000 dollars. Outre Atlanta, ces sommes étaient récupérées dans diverses villes, dont Dallas, Houston, New York, Newark, Providence et Chicago, ainsi qu'à Madrid et à Rome.

Les agents viraient alors les fonds sur un compte à Atlanta qui avait été ouvert pour les besoins de l'opération « Juno ». Les Colombiens leur donnaient l'ordre de répartir l'argent entre divers comptes aux Etats-Unis et à l'étranger. Comme dans le cas de l'opération « Skymaster », les produits du trafic de stupéfiants étaient recyclés par le biais du BMPE, des cambistes « échangeant » les dollars déposés dans les comptes secrètement sous le contrôle des autorités contre des pesos colombiens obtenus auprès d'importateurs colombiens de marchandises en provenance des Etats-Unis. Là aussi, des actions civiles ont été intentées pour récupérer les fonds virés sur les comptes aux Etats-Unis et à l'étranger.

LES DIFFICULTES DES AFFAIRES DE BLANCHIMENT INTERNATIONAL DES CAPITAUX : L'OPERATION « CASABLANCA »

Les opérations « Skymaster » et « Juno » ont été un succès non seulement sur le plan des enquêtes criminelles, des mises en examen, des condamnations et de la confiscation des avoirs, mais aussi parce qu'elles ont permis d'exposer et de détruire des éléments du BMPE. Pour autant, les tentatives de confiscation entreprises dans la foulée des enquêtes associées à ces deux opérations font ressortir les difficultés qu'il y a de saisir les recettes illicites envoyées hors des Etats-Unis, en particulier lorsqu'elles sont virées par le biais de comptes bancaires de correspondance.

En premier lieu, du fait de l'existence de banques extraterritoriales qui ont des bureaux de représentation à l'étranger, les services américains de répression se heurtent souvent à des difficultés lorsqu'ils tentent de découvrir

l'emplacement réel des fonds et le pays ou territoire auprès duquel ils doivent obtenir la confiscation des avoirs. Même lorsqu'ils savent vers quel pays ou territoire ils doivent se tourner, ils ne sont pas au bout de leurs peines : encore faut-il que ses lois en matière de confiscation soient efficaces — sans compter, quand elles existent, qu'elles sont souvent incompatibles avec la législation des Etats-Unis — et que les autorités de ce pays étranger fassent preuve de coopération.

En outre, les limitations du droit américain relatif aux confiscations peuvent soulever des points juridiques complexes et gros mangeurs de temps lorsqu'il s'agit de déterminer la juridiction et la compétence territoriale applicables. C'est particulièrement vrai dans le cas des affaires où les autorités américaines ne connaissent pas au départ la destination finale ni les bénéficiaires des fonds virés par le biais d'un compte de correspondance et qu'elles déterminent ce fait ultérieurement.

Les opérations « Skymaster » et « Juno » ne sont pas les seules dans lesquelles les problèmes soulevés par les comptes bancaires de correspondance ont affecté les affaires de confiscation. Dans le cadre de l'opération « Casablanca », par exemple, qui concernait une action en justice intentée à Los Angeles pour cause de blanchiment et mettant en cause des banques étrangères et leurs comptes de correspondance, des représentants du ministère public à Washington ont ouvert des procès dans le district de Colombie (c'est-à-dire à Washington) au sujet des virements sur les comptes à l'étranger. Les démarches que nous avons engagées en vue d'obtenir le blocage et la saisie de ces avoirs se sont soldées par des résultats mixtes, selon les pays intéressés. Dans certains cas, nos homologues étrangers se sont montrés coopératifs ; dans d'autres, non. Même lorsque nous avons bénéficié de leur coopération, divers problèmes se sont posés quant aux questions de compétence territoriale et à la localisation réelle des fonds.

Prenons l'exemple d'un compte étranger sur lequel des fonds avaient été virés. Après avoir déposé une plainte au civil en vue d'une demande de confiscation, le ministère de la justice a sollicité l'aide des autorités étrangères compétentes pour obtenir le blocage de ces fonds, conformément à la convention de Vienne de 1988. C'est dans ce contexte que nos homologues étrangers ont interrogé des employés de la banque concernée et qu'ils ont découvert que cette dernière ainsi que le compte sur lequel les fonds avaient été virés étaient en fait domiciliés dans un autre pays.

Conformément au traité d'entraide judiciaire qui nous lie à ce second pays, le ministère a informé les autorités que nous possédions des informations relatives au virement de produits de la drogue sur des comptes en banque relevant de sa compétence. Comme les lois de ce pays ne reconnaissent que les saisies criminelles et qu'elles ne prévoient pas l'octroi d'une assistance aux Etats-Unis dans le cadre des plaintes civiles, les autorités du second pays ont mené leur propre enquête à partir des renseignements que nous lui avons fournis et elles ont ultérieurement imposé le blocage de ces comptes. Toutefois, comme les personnes accusées ne comparaissaient pas devant un tribunal de ce pays, il n'était pas certain que ces fonds puissent faire l'objet d'une confiscation au pénal. De surcroît, rien ne semblait indiquer que la banque possédait des bâtiments ou des succursales dans la juridiction relevant de la compétence du tribunal, et les avoirs garantissant ses obligations n'étaient pas sis dans ce pays. Au bout du compte, on est plus ou moins revenu au point de départ parce qu'il a été déterminé que les avoirs que nous recherchions se trouvaient probablement dans le compte de correspondance de la banque étrangère, ouvert dans une banque américaine à New York.

De fait, une grande incertitude continue de planer aujourd'hui sur les chances de réussite de nos actions intentées au civil en vue d'obtenir la confiscation d'avoirs, parce qu'on peut toujours se faire dire que les avoirs en question sont en fait placés dans le compte de correspondance ouvert à New York par la banque étrangère — dès lors, la compétence du tribunal du district de Colombie risque d'être mise en cause dans les procès au civil pour saisie. Ce scénario illustre les difficultés auxquelles nous nous heurtons lorsque nous cherchons à déterminer, à saisir et à confisquer des avoirs détenus dans les comptes de correspondance de banques étrangères.

Il convient de noter que les exemples ci-dessus sont tirés d'une situation dans laquelle les autorités étrangères répondent aux demandes des Etats-Unis dans un esprit de coopération. Dans bien des cas, ce n'est pas le cas, et les difficultés sont exacerbées si nous traitons par-dessus le marché avec un pays ou territoire très attaché au secret bancaire.

LA COOPERATION INTERNATIONALE ET LE PARTAGE DES BIENS CONFISQUES

Pour déjouer les manœuvres des blanchisseurs internationaux de capitaux, il est indispensable que les pays du monde entier se mobilisent afin de pouvoir échanger des informations et de coopérer dans le contexte des enquêtes et des procès visant à la confiscation des avoirs. Selon la pratique en usage aux Etats-Unis et conformément à nos lois, nous partageons les recettes issues des mesures de confiscation avec les pays qui ont rendu possible, ou grandement facilité, la saisie des avoirs provenant du blanchiment des capitaux. Au mois de juillet 2000, le ministère de la justice, fort de l'appui du secrétaire d'Etat, a versé un montant total d'environ 169 millions de dollars à 26 pays en reconnaissance du concours que ceux-ci nous avaient apporté dans ce domaine. Nous avons l'intime conviction que le partage des avoirs a un effet positif sur la coopération internationale dans la mesure où il incite les pays à unir leurs efforts, indépendamment du lieu dans lequel ces avoirs sont localisés ou du pays qui devra exécuter l'ordre de confiscation. Le point fondamental, c'est d'empêcher les malfaiteurs de profiter financièrement de leurs activités illicites.

Pour être complète, toute stratégie de lutte contre le trafic des stupéfiants et contre la criminalité organisée doit être axée sur l'aspect financier de l'activité criminelle. A cette fin, il faut disposer de tout un arsenal de lois qui ont pour effet d'incriminer le blanchiment, de donner lieu à la saisie et à la confiscation des avoirs et de faciliter la coopération internationale. En outre, il convient de se doter de toute une gamme de mesures réglementaires, notamment en ce qui concerne la surveillance des banques à tous les niveaux et la mise en place d'un dispositif de déclaration des activités suspectes, afin de dissuader le blanchiment, et de le déceler le cas échéant. Ce n'est qu'au prix d'une action commune, à l'échelon tant interministériel qu'international, que nous pourrions endiguer le flux des recettes criminelles et paralyser les organisations criminelles. □

❑ LA NECESSITE D'UNE LUTTE SUIVIE CONTRE LE BLANCHIMENT DES CAPITAUX

Steven Peterson, département d'Etat

Tout pays qui tente de lutter contre le blanchiment des capitaux doit mettre en place l'infrastructure juridique, financière et policière nécessaire, déclare M. Steven Peterson, de la Direction des affaires internationales relatives à la lutte contre le trafic des stupéfiants et à la répression du département d'Etat. La coopération entre le secteur public et le secteur privé est indispensable, tout comme l'est la coopération internationale, dit-il.

La formation du personnel de tous les organismes publics participant à cette lutte est également importante, et plusieurs organes du gouvernement américain la fournissent déjà, précise-t-il.

En faisant obstacle aux blanchisseurs d'argent, non seulement on restreint la délinquance financière, mais aussi on prive les malfaiteurs et les terroristes des moyens de commettre d'autres délits et crimes. Pour assurer l'efficacité de cette lutte, un pays doit remplir plusieurs conditions importantes.

- Premièrement, les autorités doivent s'assurer que les structures juridiques, financières et policières nécessaires sont en place pour mener cette lutte. Les « quarante recommandations » du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI), qui sont les normes internationales adoptées dans ce domaine, décrivent les mesures que doit prendre un pays pour se protéger contre les activités de blanchiment. (Pour de plus amples renseignements sur le GAFI et ses « quarante recommandations », voir l'article de la présente revue intitulé « Le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux »). Chaque pays doit veiller à ce que ses services de police et ses autorités de réglementation ainsi que son appareil judiciaire communiquent entre eux, échangent les renseignements les plus importants et coordonnent leurs activités.
- Deuxièmement, il est nécessaire d'obtenir des chefs d'entreprise du secteur privé, principalement dans le secteur des services financiers, qu'ils soutiennent les

initiatives des pouvoirs publics contre le blanchiment et la délinquance financière.

- Troisièmement, les pays devraient participer activement à toutes les réunions internationales et régionales pour accroître leurs connaissances sur le blanchiment et leur coopération dans ce domaine.
- Quatrièmement, les pays doivent avoir les moyens, grâce à des accords de coopération, d'échanger rapidement des renseignements importants sur le blanchiment et la délinquance financière afin d'éviter que la mondialisation profite aux blanchisseurs d'argent.

FORMATION ET CONSEILS TECHNIQUES

Des programmes structurés de formation et d'assistance technique sont indispensables à la mise en place d'institutions capables de lutter de façon suivie contre le blanchiment des capitaux. Les pays peuvent ainsi accroître leurs propres moyens de lutte au point de devenir des partenaires efficaces dans la campagne antiblanchiment de la communauté internationale.

Au département d'Etat, la Direction des affaires internationales relatives à la lutte contre le trafic des stupéfiants et à la répression (« Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs » ou INL), élabore des programmes d'aide pour lutter contre le blanchiment des capitaux dans le monde. Elle participe aux organismes internationaux contre le blanchiment et leur apporte un soutien. En outre, elle fournit des directives relatives aux activités internationales des blanchiment.

Le département d'Etat a conçu un programme en vue d'aider des pays ou territoires à élaborer des dispositifs antiblanchiment leur permettant de mettre leur économie et leurs institutions publiques à l'abri des agissements des malfaiteurs et d'enrayer l'expansion des activités internationales de ces derniers. Ce programme porte sur la formation du personnel, sur l'assistance technique et sur l'évaluation monétaire de certains problèmes de

blanchiment ou de carences afin d'atteindre des objectifs concrets et opérationnels propres à renforcer les institutions.

Il permet aux responsables de déterminer qu'un pays souffre de graves carences du fait de l'absence d'une cellule de renseignements financiers, qui constitue en général l'élément central d'un programme national antiblanchiment. Une telle cellule facilite les échanges rapides de renseignements (entre les institutions financières, les services de police ou les autorités judiciaires et entre les Etats intéressés) tout en protégeant les intérêts des personnes innocentes mentionnées dans leurs documents.

Les raisons de l'absence d'une telle cellule peuvent varier d'un pays à l'autre; aussi ces programmes sont-ils conçus en fonction des besoins particuliers de chaque pays. Si, par exemple, un pays n'a pas de réglementation en la matière, le département d'Etat peut financer l'envoi d'un spécialiste du Système de la réserve fédérale pour l'aider à élaborer les règlements ou les directives nécessaires. Il peut ensuite offrir une série de cours de formation portant sur l'application de la réglementation et sur les moyens de la faire respecter. S'il s'agit d'un problème de matériel ou d'analyse, le département d'Etat peut financer l'envoi de spécialistes de sa cellule de renseignements financiers (FinCEN) pour aider ce pays.

En 2000, dans le cadre de ce programme, le département d'Etat a apporté un concours financier à divers organismes fédéraux chargés de faire respecter la loi et la réglementation bancaire pour qu'ils offrent à leurs homologues étrangers une formation et une assistance technique en matière de mesures antiblanchiment et d'enquêtes financières. Ces cours ont donné aux enquêteurs financiers, aux organismes de réglementation des banques et aux autorités judiciaires des pays intéressés les instruments nécessaires pour identifier les activités de blanchiment, procéder à des enquêtes et poursuivre en justice les blanchisseurs et auteurs d'autres délits financiers. Les cours ont eu lieu soit aux Etats-Unis soit dans les pays ou territoires intéressés.

Toujours en 2000, l'INL a financé plus de 60 programmes dans 35 pays pour combattre la délinquance financière internationale et le blanchiment des capitaux. Pratiquement tous les organismes américains chargés d'assurer le respect des lois y ont participé en assurant une formation de base ou spécialisée dans tous les aspects des activités financières criminelles. De plus, l'INL a financé

l'affectation intermittente de conseillers techniques dans divers pays. Ces conseillers collaborent directement avec les pouvoirs publics du pays d'accueil à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'application de lois contre le blanchiment et les délits financiers et à la création d'une cellule de renseignements financiers. L'INL a également fourni des fonds à plusieurs organismes fédéraux pour leur permettre de procéder à des évaluations interministérielles de programmes de formation et a mis au point une formation spécialisée dans certains pays ou territoires pour lutter contre le blanchiment.

PARTICIPATION A LA FORMATION

Les huit organismes fédéraux suivants contribuent à la formation et à l'assistance technique dans le cadre de ces programmes, grâce au financement de l'INL.

«**Financial Crimes Enforcement Network**» (FinCEN) : c'est la cellule de renseignements financiers des Etats-Unis, qui relève du ministère des finances. Elle fournit une formation et une assistance technique à une multitude de responsables (membres du personnel de ministères, de la police et des banques) de divers pays. Cette formation couvre toute une gamme de sujets, y compris la typologie du blanchiment, la création et le fonctionnement d'une cellule de renseignements financiers, l'établissement de dispositifs antiblanchiment complets, la structure et le fonctionnement des systèmes informatiques et des dispositifs de réglementation antiblanchiment conçus pour un pays donné. Le FinCEN coopère aussi étroitement avec le groupe Egmont, qui se compose d'une cinquantaine de cellules de renseignements financiers, en vue d'aider les divers pays ou territoires à établir et à administrer leur propre cellule de renseignements financiers.

En outre, le FinCEN fait des exposés et assure une formation en matière de cellule de renseignements financiers et de lutte contre le blanchiment dans les pays ou territoires suivants: Afrique du Sud, Allemagne, Argentine, Arménie, Australie, Bahamas, Brésil, Canada, Chine, Costa Rica, Grèce, Hong Kong, île de Man, Italie, Inde, Indonésie, Jamaïque, Jersey, Kazakhstan, Liban, Liechtenstein, Nauru, Nigeria, Pays-Bas, Palau, Paraguay, République dominicaine, Royaume-Uni, Salvador, Russie, Seychelles, Suisse, Saint-Vincent et les Grenadines, Taïwan, Tanzanie, Thaïlande et Tonga. Le FinCEN a également procédé à des échanges de personnel avec les cellules de renseignements financiers de Corée et de Belgique.

« **Internal Revenue Service** » (IRS) : l'administration fiscale des Etats-Unis, qui relève du ministère des finances, concentre sa formation sur les techniques d'enquêtes relatives aux délits financiers et au blanchiment des capitaux. Cette formation aide les gouvernements étrangers à adopter des lois antiblanchiment ou à renforcer leurs lois en vigueur dans les domaines fiscal et pénal, ainsi que dans celui de la confiscation de biens d'origine criminelle. L'IRS fournit également une aide lors d'enquêtes sur la violation de ces lois et contribue au renforcement des dispositifs antiblanchiment pour les rendre conformes aux normes internationales.

En 2000, la formation assurée par l'IRS dans le cadre des programmes de l'INL a porté sur les techniques d'enquête financière au Nigeria, en Russie et en Hongrie, sur la lutte contre le blanchiment en Russie, en Chine et au Mexique, sur les méthodes perfectionnées de lutte contre le blanchiment au Mexique et sur les enquêtes financières complexes en Thaïlande (en liaison avec le Service américain des douanes).

« **Secret Service** » : les services secrets du ministère des finances prennent une part importante à la formation de responsables, et notamment de policiers, dans le domaine des activités frauduleuses, des enquêtes sur la fausse monnaie américaine et des délits mettant en jeu le commerce électronique.

En 2000, ils ont contribué aux programmes de l'INL en formant des policiers et des membres du personnel des institutions financières de la Chine, du Nigeria, de la Bulgarie et de la Lituanie. Ils ont en outre fait des exposés dans des centres de formation de Hongrie et de Thaïlande et ont donné des cours indépendamment de l'INL en Bulgarie, en Colombie, en Grèce, en Italie, au Mexique et en Roumanie. Enfin, ils ont présenté des communications à la conférence de l'Interpol qui s'est tenue à Lyon (France).

« **U.S. Customs Service** » (USCS) : la division des enquêtes financières du service américain des douanes, qui relève du ministère des finances, transmet les leçons de son expérience considérable en matière de détection du blanchiment de l'argent de la drogue et d'enquêtes sur le blanchiment des capitaux en général à des responsables (services de police, autorités de réglementation et secteur bancaire) choisis dans le cadre des programmes de l'INL.

En 2000, en liaison avec d'autres organismes fédéraux américains ou séparément, l'USCS a organisé des séminaires sur le blanchiment et la délinquance financière aux Etats-Unis et à l'étranger, à l'intention de quelque 725 fonctionnaires de 16 pays.

« **Office of Technical Assistance** » (OTA) : le service de l'assistance technique du ministère des finances assure une assistance interactive sous forme de conseils aux hauts fonctionnaires des divers ministères et des banques centrales de pays étrangers, dans les domaines de la réforme fiscale, de la gestion des emprunts et de la dette, de la politique budgétaire et de sa gestion, ainsi que de la réforme des institutions financières et des forces de l'ordre dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et des autres délits financiers. L'OTA coopère avec le personnel de l'ambassade et les clients du pays d'accueil à des projets à long terme visant à promouvoir des réformes systémiques et de nouvelles structures administratives. Une assistance technique a été fournie à plus de 12 pays dans le cadre de ce programme.

En 2000, des projets ont été menés à bien dans un certain nombre de pays, notamment en Arménie (assistance technique dans le domaine des délits financiers, de la criminalité organisée, des fraudes liées au jeu et des fraudes en matière d'assurance) ; au Salvador (élaboration et mise en vigueur d'une loi antiblanchiment et participation à la conception et à la construction du service salvadorien d'enquêtes financières puis au recrutement de son personnel) ; en Géorgie (en coopération avec l'Agence des Etats-Unis pour le développement international, le ministère américain de la justice et la « U.S. Securities and Exchange Commission » ont établi un rapport sur les autorités chargées de faire respecter les règlements de la Bourse nationale des valeurs) ; en Indonésie (programmes de formation visant à renforcer les services de comptabilité médico-légale de l'Agence indonésienne de restructuration des banques et à fournir à leur personnel des connaissances sur les enquêtes financières et le recouvrement des biens) ; et en Moldavie (assistance technique aux rédacteurs du chapitre sur les délits économiques et financiers du code de procédure pénale actuellement à l'étude au Parlement ; assistance au ministère des finances pour l'organisation d'un service de répression de l'évasion fiscale et d'un groupe spécialisé dans la lutte contre les fraudes bancaires ; formation médico-légale et aide dans la lutte contre les utilisations frauduleuses de cartes de crédit, la fraude de documents et pour le développement des ressources des laboratoires médico-légaux de l'Etat). Des conseillers de l'équipe de

spécialistes du maintien de l'ordre ont également aidé le Pérou et la Malaisie à élaborer et à débattre un projet de loi antiblanchiment.

« **Overseas Prosecutor Development and Training Section** » (OPDAT) : L'OPDAT, qui fait partie de la division criminelle du ministère de la justice, est le principal service responsable de la formation de procureurs, de juges et de policiers étrangers. En 2000, l'OPDAT a organisé à travers le monde 13 séminaires ayant trait au blanchiment des capitaux et à la confiscation de biens d'origine criminelle. Quelque 800 étudiants ont reçu une formation en matière de lutte contre le blanchiment transnational des capitaux, de confiscation et de partage des biens blanchis.

En outre, le service du ministère des finances spécialisé dans la confiscation de biens et dans la lutte contre le blanchiment a organisé à Buenos Aires une conférence régionale sur ces sujets à laquelle ont assisté 200 procureurs et policiers de l'Argentine, du Brésil, du Paraguay, de l'Uruguay et de la Bolivie.

« **Drug Enforcement Administration** » (DEA) : dans le cadre du Programme du ministère de la justice sur la confiscation de biens d'origine criminelle, le service de l'Administration de la répression du trafic des stupéfiants chargé de la formation organise des séminaires sur la confiscation de biens et le blanchiment. Ces séminaires permettent aux participants de comparer la législation américaine avec celle des autres pays, d'établir des contacts permanents et de renforcer leurs échanges avec les responsables étrangers de la répression du trafic des stupéfiants et de la police au sujet du blanchiment et de la confiscation des biens blanchis. La DEA offre d'autres cours sur l'antiblanchiment, y compris une formation spécialisée à l'intention des autorités de réglementation des banques centrales, des services de police et des douanes et des procureurs. En 2000, elle a organisé des séminaires en Hongrie, au Panama, au Pérou, à Singapour, en Afrique du Sud et en Espagne, ainsi qu'une session régionale de formation antiblanchiment au Brésil.

« **Federal Bureau of Investigation** » (FBI) : au sein du ministère de la justice, le service du Bureau fédéral d'enquête chargé de la lutte antiblanchiment forme des policiers étrangers aux enquêtes sur les diverses méthodes de blanchiment. Cette formation met l'accent sur les techniques utilisées par les blanchisseurs pour cacher le caractère illicite de leurs gains et fournit aux autorités de police les moyens de repérer les gains illicites et de

découvrir leur origine et leurs propriétaires. Le FBI fournit aussi des experts en formation spécialisée dans le domaine des techniques classiques et nouvelles telles que les espèces numériques, les cartes « intelligentes » et les opérations bancaires électroniques.

En 2000, le FBI a participé à des cours sur le blanchiment et les délits financiers en Moldavie, au Pakistan, au Panama, en Pologne, en Russie, en Slovaquie, en Ukraine et au Vietnam. Il a également offert une formation indépendante en matière de lutte contre le blanchiment et des cours sur ce sujet à l'école du FBI située à Quantico (Virginie) ainsi qu'au siège du FBI à Washington.

Conseil des gouverneurs du Système de la Réserve fédérale : le personnel de la banque centrale des Etats-Unis fournit chaque année aux autorités de police et aux cadres des banques centrales de pays ou territoires étrangers une formation en matière d'antiblanchiment. En ont bénéficié l'Argentine, le Brésil, divers pays ou territoires des Caraïbes, le Chili, les Emirats arabes unis, l'Equateur, divers pays ou territoires de l'Océanie, la Pologne, la République tchèque, la Russie et l'Uruguay.

ASSISTANCE MULTILATERALE

Dans le cadre de son programme antiblanchiment, l'INL a conscience de la nécessité de programmes régionaux de formation à long terme. Par exemple, en coopération avec l'Union européenne et le Royaume-Uni, l'INL finance le programme antiblanchiment des Caraïbes qui vise à réduire ces activités et les autres graves délits financiers en facilitant la prévention de ces délits, les enquêtes et la poursuite en justice de leurs auteurs. Le CALP s'efforce aussi de créer des institutions durables dans les Caraïbes pour résoudre, aux niveaux local, régional et international, les problèmes liés à la lutte antiblanchiment.

L'INL apporte également un important concours financier à de nombreux organismes antiblanchiment à travers le monde. En 2000, il a fourni une aide au Groupe antiblanchiment de l'Asie/Pacifique (GAP), au Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux des Caraïbes (CALP), au Groupe d'action financière et au Conseil de l'Europe. L'aide supplémentaire qu'il a accordée au GAP et au Conseil de l'Europe a permis d'offrir à leurs membres des programmes de formation sur l'évaluation mutuelle.

Ces programmes de formation de l'INL prévoient, dans toute la mesure du possible, la participation des services de police, des autorités judiciaires et des banques centrales aux programmes d'évaluation et de formation. Ceci permet un dialogue et des échanges de renseignements poussés. Cette formule a donné de bons résultats en Asie, en Amérique centrale, en Amérique du Sud, en Russie, dans les Nouveaux Etats indépendants et en Europe centrale. L'INL finance également de nombreux programmes régionaux de formation et d'assistance assurés par les diverses agences du maintien de l'ordre, y compris les écoles internationales de police.

(« International Law Enforcement Academies » ou ILEA). Les ILEA ont été organisées et sont financées par l'INL pour fournir des cours aux cadres moyens de la police de divers pays. Cette formation comprend des stages sur les délits financiers et le blanchiment. Des séminaires sur ces questions ont également été organisés à l'intention des cadres supérieurs de la police dans certaines ILEA.

Cette initiative a des bases régionales. La première ILEA pour l'Europe a été établie à Budapest et elle se concentre principalement sur la formation des services de police et de justice pénale de l'Europe centrale et des Nouveaux Etats indépendants. Une ILEA pour le Sud-Est asiatique a été inaugurée en mars 1999 à Bangkok, et plus d'un millier de fonctionnaires de 10 pays du Sud-Est asiatique ont assisté à ses cours. Une ILEA dont le siège permanent est encore à l'étude a également été créée pour le continent américain. Une ILEA pour l'Afrique australe a ouvert ses portes le 23 avril 2001 à Gaborone (Botswana). □

□ COMPRENDRE LE CYCLE DU BLANCHIMENT DES CAPITAUX

Paul Bauer et Rhoda Ullmann, Banque fédérale de réserve de Cleveland

Les origines du blanchiment des capitaux se confondent avec celles des premiers gains issus d'une activité illicite, mais c'est une pratique qui n'est illégale aux Etats-Unis que depuis 1986, expliquent M. Paul Bauer et Mme Rhoda Ullmann, de la Banque fédérale de réserve (« Federal Reserve Bank ») de Cleveland.

L'article ci-après a pour objet de décrire les modalités du blanchiment des capitaux, de récapituler l'évolution des lois y afférant et de préciser le rôle du Système fédéral de réserve (la banque centrale des Etats-Unis) dans leur application.

M. Bauer et Mme Ullmann sont respectivement conseiller économique et chargée de recherche à la Banque fédérale de réserve de Cleveland.

« Suivez l'argent. » C'est le conseil qu'avait donné l'informateur surnommé « Deep Throat » au journaliste du Washington Post, Bob Woodward, qui enquêtait sur le scandale du Watergate.

Conseil judicieux s'il en est et que les enquêteurs de police suivent depuis longtemps, même si le terme de « blanchiment des capitaux » ne fit son apparition dans la presse écrite qu'à l'époque de cette intrigue politique. Officiellement interdite depuis 1986 seulement, la pratique du blanchiment des capitaux a dominé bien des affaires. Deux des criminels les plus notoires des Etats-Unis au XXe siècle se firent prendre ainsi faute d'avoir su couvrir leurs traces financières : Al Capone fut finalement condamné pour fraude fiscale, et non pour extorsion de fonds ; Bruno Richard Hauptmann, qui avait enlevé le fils du célèbre aviateur Charles Lindbergh en 1932, tomba entre les mains de la police parce qu'il n'avait pas réussi à effacer l'origine illicite de la rançon qu'il avait touchée. Comme on l'a encore constaté en 1999, lorsqu'on craignait que des fonds provenant d'activités illicites en Russie n'aient été introduits dans le système bancaire des Etats-Unis, le problème de « l'argent sale » est toujours d'actualité.

Comme les malfaiteurs ont tout intérêt à dissimuler leurs activités, on ne connaît pas précisément le volume total du blanchiment des capitaux, mais le Fonds monétaire international le situe dans une fourchette allant de 2 à 5 % de la production mondiale. Selon une autre estimation, celle du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (qui a été créé par le groupe des Sept), ce montant oscillerait entre 300 et 500 milliards de dollars à l'échelle mondiale. D'après le magazine « Business Week », c'est 2 milliards de dollars qui sont injectés chaque jour dans l'économie des Etats-Unis ; dès lors, il est aussi difficile de débusquer un blanchisseur que de trouver une aiguille dans une botte de foin.

APERÇU DES MODALITES DU BLANCHIMENT DES CAPITAUX

Le blanchiment s'effectue en trois étapes, qui se chevauchent parfois : il s'agit du placement, de l'empilement et de l'intégration. La première phase – celle du placement – consiste à convertir les fonds de façon à en masquer l'origine illicite. Par exemple, les recettes tirées du trafic des stupéfiants se présentent essentiellement sous forme de petites coupures, qui sont plus encombrantes et plus lourdes que la drogue elle-même. Il convient donc de les convertir en billets de banque de plus grande valeur, en chèques ou en d'autres instruments monétaires négociables, ce qui se fait souvent en passant par des entreprises qui manipulent beaucoup d'argent liquide (tels les restaurants, les hôtels, les sociétés de gestion de distributeurs automatiques, les casinos, les laveries de voitures) et qui peuvent servir de couverture.

Pendant la phase de l'empilement, le blanchisseur entreprend une série de transactions financières complexes destinées à éloigner les fonds de leur source. Par exemple, ceux qui ont de grosses sommes à blanchir créent des entreprises fictives dans des pays qui sont réputés soit pour avoir des lois strictes en matière de secret bancaire, soit pour appliquer avec laxisme celles qui régissent le blanchiment. Les fonds d'origine douteuse sont ainsi

transférés d'une société à l'autre jusqu'à ce qu'ils aient une apparence légitime.

Ces manipulations doivent être déguisées pour se fondre sans se faire remarquer dans les transactions légitimes qui se déroulent tous les jours et qui portent sur des milliards de dollars. Les « auto-prêts » et la double facturation sont des techniques courantes. Dans le premier cas, le blanchisseur dépose les fonds dans un établissement extraterritorial qu'il contrôle secrètement et il se consent ensuite un prêt à lui-même. Cette technique est efficace, parce qu'il est difficile de découvrir, dans certains pays, qui contrôle effectivement les comptes extraterritoriaux. La double facturation est une escroquerie qui permet de faire passer des capitaux d'un pays à un autre avec l'aide d'un établissement extraterritorial, chargé de tenir deux livres de comptabilité : pour faire entrer des fonds « propres » aux Etats-Unis, l'entreprise américaine grossit le prix des biens ou des services indiqués sur la facture ; pour faire sortir des capitaux (en vue de se soustraire à la fiscalité, par exemple), c'est elle qui est surfacturée.

D'autres techniques d'empilement consistent à faire des achats coûteux (valeurs mobilières, voitures, avions, titres de transport, etc.) en les enregistrant au nom d'un ami pour éloigner encore davantage les fonds de leurs origines illicites. Les blanchisseurs font parfois appel aux casinos parce que ces établissements manipulent l'argent liquide en grande quantité. Une fois convertis en jetons, les fonds ne se distinguent pas des gains amassés aux tables de jeu ; il suffit ensuite de les échanger contre un chèque tiré sur la banque du casino.

La dernière phase, celle de l'intégration, est la plus payante pour le blanchisseur. A ce stade, il est en mesure d'investir les fonds dans des activités économiques légitimes, qu'il s'agisse d'investissements commerciaux, de l'acquisition d'immeubles ou de l'achat de produits de luxe.

LES PRINCIPALES LOIS ANTIBLANCHIMENT DES ETATS-UNIS

Les organes chargés de l'application des lois affectionnent les lois antiblanchiment parce qu'elles pourraient bien constituer un outil de répression plus efficace que les attaques directes visant les activités criminelles. Dans le commerce illicite des stupéfiants, par exemple, les bénéficiaires peuvent atteindre 1 000 %, ce qui est une perspective suffisamment séduisante pour garantir que l'on trouvera toujours des revendeurs prêts à prendre la

place de ceux qui se font incarcérer. En revanche, ce trafic perd de son attrait lorsqu'on réussit à en diminuer les bénéfices en se dotant de lois et en les appliquant.

La clé de voûte de la législation antiblanchiment des Etats-Unis est la loi de 1970 relative au secret bancaire (« Bank Secrecy Act »), qui ne prévoit pas l'incrimination de cette activité, mais qui oblige les institutions financières à créer et à conserver des traces écrites relatives à divers types de transactions. Cette loi a été contestée à plusieurs reprises. D'aucuns s'insurgent contre le coût de sa mise en œuvre. D'autres arguent qu'elle n'est compatible ni avec le quatrième amendement de la Constitution des Etats-Unis, qui confère une protection contre les perquisitions et les saisies déraisonnables, ni avec le cinquième amendement, selon lequel nul ne peut être obligé de témoigner contre lui-même. Bien qu'elle ait été déclarée valable à chaque fois, elle demeure controversée dans certains milieux. Dans une affaire qui aboutit devant la Cour suprême des Etats-Unis, l'un de ses membres, le juge Douglas, ne mâcha pas ses mots lorsqu'il écrivit dans l'opinion en désaccord avec la majorité : « Je ne suis pas encore prêt à convenir que l'emprise du mal est si forte aux Etats-Unis qu'il nous faut démanteler toutes les barrières constitutionnelles pour donner aux autorités civiles les moyens d'appréhender les criminels. »

A mesure que le trafic des stupéfiants prenait de l'ampleur, le blanchiment suscitait des inquiétudes croissantes au Congrès, à tel point que celui-ci entreprit d'en interdire la pratique en 1984 en plaçant les violations de la loi sur le secret bancaire sous le coup de la loi relative à la criminalité organisée (« Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act »). En 1986, il adopta une loi qui assimila le blanchiment des capitaux à un grave délit fédéral. Il ajouta trois nouveaux délits au code pénal, à savoir le fait de contribuer sciemment au blanchiment de fonds issus d'une activité illicite, de participer sciemment à une transaction d'une valeur supérieure à 10 000 dollars et concernant un bien provenant d'une activité illicite et de fractionner les transactions de manière à se soustraire à l'obligation de faire une déclaration prévue par la loi sur le secret bancaire. Cette dernière considération vise les individus qui sont recrutés par les blanchisseurs pour faire de multiples dépôts bancaires ou acheter des chèques de caisse en veillant à ne jamais atteindre le seuil de 10 000 dollars.

Cette loi a fait l'objet de plusieurs modifications. Ainsi, une loi adoptée en 1988 (« Anti-Drug Abuse Act ») a considérablement durci les pénalités et astreint les institutions financières à la plus grande rigueur en matière d'identification des clients ainsi qu'à l'obligation de conserver des écrits pour les achats en espèces de certains instruments monétaires. (La plupart des mesures relatives à l'obligation de documenter ces achats ont été abrogées depuis.) De surcroît, cette loi autorisait le ministère des finances à imposer des déclarations supplémentaires dans le cas des transactions monétaires effectuées dans certaines zones géographiques. Aujourd'hui, le ministre des finances peut exiger que les institutions financières domiciliées dans une zone géographique donnée déclarent aux autorités les transactions d'un montant inférieur à 10 000 dollars. D'autre part, l'« Anti-Drug Abuse Act » donnait pour instruction au ministère des finances de négocier des accords bilatéraux concernant l'obligation d'enregistrer les importants mouvements d'espèces en dollars et de transmettre les informations de cette nature.

Par ailleurs, la loi antiblanchiment de 1992, dite loi Annunzio-Wylie, a élargi la définition des « transactions financières » figurant dans la loi sur le secret bancaire, ajouté une disposition relative à l'association de malfaiteurs et prohibé « les entreprises qui font commerce de la transmission de capitaux illicites ». La loi Annunzio-Wylie est surtout connue pour avoir introduit une disposition, dite « de la peine de mort », selon laquelle la banque fédérale chargée de surveiller toute banque qui aurait été reconnue coupable de blanchiment doit mettre en route une procédure visant soit à abroger les statuts de cette dernière, soit à révoquer son assurance, suivant le cas prévu par le principal organe de surveillance compétent. En outre, la loi de 1992 a créé un groupe consultatif (dont la Réserve fédérale est un membre fondateur) qui a pour mission de suggérer des méthodes de nature à renforcer l'efficacité des programmes de lutte du ministère des finances contre le blanchiment.

La loi de 1994 de suppression du blanchiment des capitaux a retouché les dispositions relatives à l'association de malfaiteurs et au fractionnement des transactions, tandis que la loi de 1996 de prévention du terrorisme a lié les attentats aux infractions commises en matière de blanchiment et que la loi dite « Health Insurance Portability and Accountability Act », adoptée la même année, classait dans la même catégorie les violations fédérales dans le domaine des soins médicaux.

La loi prévoit des peines allant de l'emprisonnement (jusqu'à 20 ans de réclusion criminelle) à l'imposition d'amendes jusqu'à concurrence de 500 000 dollars, ou deux fois la valeur monétaire des instruments, le plus grand de ces deux montants étant retenu. Outre les sanctions au pénal, les accusés sont passibles de pénalités civiles à hauteur de la valeur des biens, des fonds ou des intérêts monétaires en jeu dans la transaction incriminée. Le Congrès entendait réprimer ces délits avec la plus grande sévérité. Avant la loi antiblanchiment de 1986, les délinquants devaient être poursuivis en justice sur la base d'autres lois afférentes aux activités illicites sous-jacentes qui avaient induit le blanchiment, qu'il s'agisse par exemple d'évasion fiscale, d'association de malfaiteurs, de violations de la loi sur le secret bancaire, de pots-de-vin ou de fraude. En règle générale, ces lois comportent des pénalités beaucoup moins sévères.

Toutefois, d'un point de vue monétaire, la vie devient dure pour les personnes reconnues coupables de blanchiment lorsque les lois sur la confiscation des avoirs entrent en jeu. Celles-ci visent à empêcher les malfaiteurs de conserver les recettes de leurs activités illicites aussi bien que les moyens utilisés pour les commettre. La loi 2000 de réforme de la confiscation des avoirs augmente légèrement les exigences auxquelles sont astreintes les autorités des États-Unis en la matière. Pour confisquer des avoirs, elles doivent en effet prouver l'existence d'une cause raisonnable donnant à croire que les biens en question sont effectivement le fruit d'une activité illicite. Pour obtenir leur confiscation au civil, elles doivent prouver les faits qu'elles avancent selon le principe de la prépondérance de la preuve ; au pénal, elles doivent établir la culpabilité de l'accusé « au-delà de tout doute raisonnable ». Les avoirs confisqués peuvent être répartis entre tous les organismes chargés de l'application des lois qui ont contribué à obtenir une condamnation, mesure qui s'avère particulièrement efficace pour inciter certaines autorités étrangères à faire preuve de coopération.

D'un point de vue juridique, le blanchiment des capitaux est défini comme toute tentative visant à participer à une transaction monétaire qui met en jeu des biens d'origine illicite. Pour obtenir une condamnation, le ministère public doit démontrer que l'accusé s'est livré à des transactions financières, ou qu'il a transporté des fonds d'un pays à un autre, en rapport avec « une activité illicite précisée ». La liste de ces activités est extrêmement longue ; elle inclut notamment les pots-de-vin, la contrefaçon de monnaie, le trafic des stupéfiants, l'espionnage, l'extorsion, la fraude, le meurtre, les rapt, l'escroquerie et certaines pratiques bancaires.

LES TRACES ECRITES

Les représentants du ministère public voient dans l'obligation de conserver des traces écrites, qui est faite par la loi sur le secret bancaire et ses amendements, un outil crucial pour mener à bien les enquêtes sur le blanchiment et poursuivre les blanchisseurs présumés en justice. Il existe cinq types de déclarations qui permettent de conserver la trace des transactions financières :

- la déclaration de transactions en espèces : elle doit être remplie lorsqu'une institution financière reçoit ou verse plus de 10 000 dollars en espèces. La déclaration doit indiquer le nom et l'adresse de la personne qui effectue la transaction ainsi que l'identité, le numéro de compte et le numéro de sécurité sociale de toute personne au nom de qui elle est faite. (Ce genre de déclaration n'est pas nécessaire pour toutes les transactions en espèces qui portent sur une grosse somme. Les banques peuvent exempter certains clients de cette obligation, ce qui réduit le nombre de ces déclarations) ;
- la déclaration d'activité suspecte : elle doit être remplie quand tout employé de banque a des raisons de soupçonner un individu de se livrer au blanchiment de fonds, indépendamment du volume de la transaction en question ;
- le formulaire fiscal 8300 : il doit être rempli par toute personne participant à une entreprise qui reçoit des paiements en espèces, en échange de biens ou de services, dont la valeur dépasse 10 000 dollars en une seule transaction ou en une série de transactions connexes ;
- la déclaration d'espèces et d'instruments monétaires : elle doit être remplie par quiconque entre aux Etats-Unis, ou quitte le territoire des Etats-Unis, en possession d'espèces ou d'instruments monétaires d'une valeur supérieure à 10 000 dollars. La loi autorise les voyageurs à porter sur eux une somme supérieure à ce montant, mais elle prévoit des sanctions, pouvant aller jusqu'à cinq ans de prison et à la confiscation des fonds, si la déclaration d'espèces n'est pas remplie ;
- le formulaire de comptes en banque à l'étranger : il doit être rempli par quiconque dispose de plus de 10 000 dollars dans un compte à l'étranger, au cours de l'année.

Toutes ces déclarations aident les enquêteurs à « suivre l'argent ». Le FinCEN (« Financial Crimes Enforcement Network »), cellule de renseignements financiers qui a été créée en 1990 sur l'ordre du ministère des finances afin de donner un soutien analytique aux organismes chargés de l'application des lois, a également pour mission de conserver ces déclarations. Il arrive parfois que l'obligation de remplir de tels formulaires soit rendue moins rigoureuse pour éviter que la collecte d'informations utiles n'entraîne dans son sillon celle de déclarations superflues.

En remplissant ces formulaires, les institutions financières aident les autorités compétentes à lutter contre le blanchiment, mais il faut reconnaître que cette obligation entraîne des frais pour ces établissements et pour leurs clients légitimes. D'après les estimations du FinCEN, la facture du respect des dispositions de la loi sur le secret bancaire relatives à l'obligation de faire une déclaration et à la conservation de documents se serait chiffrée à 109 millions de dollars en 1999, ce qui ne comprend pas le coût de la formation et de la surveillance du personnel, de la modification des programmes informatiques pour faciliter le respect de la loi, ni celui des inconvénients que subissent les clients légitimes. En outre, il est à craindre que les petites institutions pâtissent plus durement que les autres de cet état de fait.

Par ailleurs, on a mis en question l'efficacité même des formulaires. Ancien gouverneur de la Réserve fédérale, M. Larry Lindsey, a fait observer que les banques avaient rempli 77 millions de déclarations de transactions en espèces entre 1987 et 1996 et que, sur ce nombre, on avait décelé seulement 3 000 affaires de blanchiment, lesquelles ont débouché sur l'accusation de 7 300 personnes, dont uniquement 580 ont été condamnées. L'honnêteté oblige à ajouter que, outre les 580 verdicts de culpabilité, 2 295 personnes ont reconnues être coupables, ce qui correspond à un taux global de condamnation de 40 %. Les organes de réglementation bancaire et les agents de la force publique défendent l'application de la loi relative au secret bancaire, faisant valoir que les déclarations de transactions en espèces n'ont jamais été conçues pour occasionner des poursuites judiciaires, et le Conseil d'administration de la Réserve fédérale y est lui aussi favorable.

LE CYCLE MONDIAL DE LA CIRCULATION DES CAPITAUX

Dans le système financier mondial tel qu'il évolue de nos jours, on peut transférer instantanément des fonds d'un pays à un autre, ce qui met en évidence l'importance de la coopération internationale dans la lutte contre le blanchiment. En 1989, le groupe des Sept a institué le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI), auquel il a confié la tâche de formuler des stratégies propres à réprimer cette activité. Dans l'année qui a suivi, le GAFI a rendu publiques ses « quarante recommandations », lesquelles incitent ses pays membres à s'entraider en matière d'enquêtes sur le blanchiment, à éviter de promulguer des lois sur le secret bancaire qui pourraient être préjudiciables à ce genre d'enquêtes, à incriminer le blanchiment et à porter les transactions suspectes à la connaissance des autorités compétentes.

Il reste encore beaucoup de pays qui ne participent pas au GAFI, alors même que ce dernier concerne au premier chef les grands centres financiers d'Amérique du Nord, d'Europe et d'Asie. En juin 2000, le groupe de travail a rendu publique la liste de 15 pays qui souffrent de « problèmes systémiques graves ». En juillet, les ministres des finances des Sept ont alors proposé un plan visant à persuader ces pays de coopérer : ils les ont menacés de bloquer leur accès au système bancaire international – ainsi qu'aux crédits du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale – s'ils ne participaient pas de manière plus active à la lutte contre le blanchiment. En outre, les institutions financières privées qui sont domiciliées dans les pays du groupe des Sept seront averties que les transactions réalisées avec les pays ou territoires non coopératifs feront l'objet d'une surveillance intense.

LE ROLE DE LA RESERVE FEDERALE

Bien qu'elle ne soit pas un organe chargé de l'application des lois, la Réserve fédérale s'emploie activement à décourager le recours aux institutions financières aux fins de blanchiment. Son rôle consiste notamment à veiller au respect de la loi sur le secret bancaire, à élaborer des directives à l'appui de la lutte contre le blanchiment et à apporter son concours aux responsables de l'application des lois aux Etats-Unis ainsi qu'à diverses banques centrales et organismes publics à l'étranger. Convaincue que les organisations financières et leurs salariés constituent la meilleure ligne de défense contre le

blanchiment, la Réserve fédérale insiste sur le rôle important que jouent les banques dans l'établissement de mesures de contrôle capables de les protéger, elles et leurs clients, contre les activités illicites. A chaque fois qu'elle supervise un examen, elle s'assure que la banque en question se conforme à la loi sur le secret bancaire. La constatation du moindre signe de défaillance, tel le caractère inadéquat des contrôles internes ou de la formation, déclenche un examen au deuxième degré, c'est-à-dire d'une rigueur accrue.

La Réserve fédérale se fait le champion de « la diligence renforcée ». En vertu de ce principe, les banques qui connaissent des difficultés seront tenues de signer des contrats par lesquels elles s'engageront à se conformer aux dispositions de la loi. Ces accords sont conçus de manière à faciliter dans toute la mesure du possible l'identification des clients et la déclaration exacte, complète et dans les meilleurs délais, aux autorités judiciaires et de surveillance, des activités criminelles connues ou suspectes qui sont dirigées contre la banque en question ou dans lesquelles celle-ci serait impliquée.

PERSPECTIVES D'AVENIR

Deux phénomènes méritent une attention particulière. Le premier, c'est la mise au point de mécanismes de paiement au moyen de l'internet en vue de faciliter les transactions électroniques. Or certaines de ces méthodes assurent l'anonymat au même titre que les paiements en espèces.

La rapidité des virements électroniques, conjuguée à l'anonymat des paiements, a certainement de quoi séduire les blanchisseurs. Pour autant, il s'agit là d'un problème potentiel seulement pour les organes de répression, parce que le volume des transactions électroniques légitimes n'est pas suffisant pour couvrir celui des activités criminelles. En outre, les blanchisseurs dédaignent la plupart des méthodes de paiement par porte-monnaie électronique à cause de la nature limitée du crédit qu'elles autorisent et du risque de vérification des transactions.

Le second phénomène digne d'intérêt, c'est la proposition de loi actuellement à l'étude qui confère de nouveaux pouvoirs importants au ministère des finances au nom de la lutte contre le blanchiment des capitaux et dont la cheville ouvrière est l'interdiction des transactions financières entre les centres financiers extraterritoriaux et les banques et les maisons de courtage sises aux Etats-

Unis. En l'état actuel des choses, le ministère des finances n'a pas le pouvoir d'empêcher les institutions financières américaines de traiter avec des pays qui sont censés tolérer le blanchiment, à moins de demander au Congrès de déclarer des sanctions d'urgence contre ceux qui constituent une menace pour la sécurité. Le ministère se borne à diffuser des avertissements visant à mettre en garde les banques contre les fonds émanant d'institutions étrangères qui violent de façon répétée les normes acceptées, mais ces recommandations ne sont pas juridiquement contraignantes.

Au cours des trente dernières années, donc, les législateurs des Etats-Unis ont adopté toute une série de lois d'envergure nationale, déterminés qu'ils sont à forger les moyens de répression dont ils ont besoin pour combattre les stratagèmes ingénieux des blanchisseurs, toujours prêts à changer de tactique de façon à contourner les lois au fur

et à mesure de leur promulgation. En sa qualité d'organisme de réglementation des banques, la Réserve fédérale a un rôle important à jouer à l'appui de la lutte contre le blanchiment. Compte tenu du caractère mondial de cette activité illicite, le resserrement récent de la coopération internationale dénote une évolution prometteuse. Bien évidemment, le zèle que nous mettons à arrêter les malfaiteurs ne doit pas nous faire oublier que nous devons mettre en balance les avantages des lois et des règlements, d'une part, et les frais qu'ils entraînent pour les institutions financières et pour leurs clients, d'autre part. □

Note: les opinions exprimées dans le présent article ne reflètent pas nécessairement le point de vue ou la politique du gouvernement des Etats-Unis, de la Banque fédérale de réserve de Cleveland ou du Conseil des gouverneurs du Système fédéral de réserve.

❑ LES BANQUES AMERICAINES ET LE BLANCHIMENT DES CAPITAUX

Ann Vitale, conseil juridique.

A la fois pour protéger leur réputation et pour respecter la réglementation en vigueur, les banques américaines appliquent des mesures énergiques visant à prévenir toute utilisation abusive de leurs services pour le blanchiment des capitaux, déclare Mme Anne Vitale, ancien conseil juridique de la « Republic National Bank » de New York, dont elle dirigeait le programme de lutte contre le blanchiment international des capitaux.

La détermination des dirigeants des banques dans ce domaine revêt une importance primordiale pour la réussite de ces mesures, dit-elle.

Aux Etats-Unis, les mesures prises par les banques pour empêcher le blanchiment des capitaux non seulement sont exigées par la loi, mais sont aussi conformes à leur propre intérêt. Toutes les institutions financières, tant les banques que les établissements financiers non bancaires, sont susceptibles d'être utilisées pour le blanchiment. Toutefois, les banques ont été les premières à adopter des mesures visant à empêcher et à détecter de telles activités, dont leurs homologues des établissements non bancaires feraient bien de s'inspirer. Le blanchiment des capitaux ainsi que les activités criminelles à l'origine d'un tel comportement – fraude, fausse monnaie, trafic des stupéfiants et corruption – nuisent à la réputation de toute institution financière. Une banque accusée de blanchiment par les autorités de réglementation et de répression ou par la presse voit sa réputation gravement entachée.

C'est pourquoi, ces dix dernières années, les banques américaines ont élaboré des programmes détaillés pour empêcher que leurs activités ne soient utilisées à leur insu pour le blanchiment des capitaux.

Pour mettre en œuvre des méthodes efficaces contre le blanchiment, les banques doivent bien comprendre le processus de blanchiment. Il comporte essentiellement trois phases, et une institution financière est impliquée dans chacune d'elles :

- le placement : les fonds provenant d'activités illégales sont introduits dans le système financier ;

- l'empilement : les recettes illicites sont éloignées de leur source grâce à une série de transactions financières complexes visant à brouiller la piste des contrôleurs, à masquer l'origine de ces fonds et à assurer l'anonymat de leur propriétaire ;

- l'intégration : les fonds en question sont réintroduits dans l'économie de telle façon qu'ils semblent résulter d'activités économiques légitimes.

Les autorités de réglementation et de répression exigent que les institutions financières adoptent des dispositifs pour prévenir les transactions suspectes et pour les signaler à chacune des phases ci-dessus. Les banques américaines s'efforcent donc de faire preuve de la diligence nécessaire pour empêcher l'utilisation de leur établissement à des fins criminelles.

Cette diligence facilite le respect par la banque des lois et réglementations en vigueur et diminue son risque de devenir la victime du blanchiment, de fraudes ou d'autres activités illégales. Elle protège en outre la réputation de l'institution financière sans nuire au maintien de bonnes relations avec sa clientèle.

Les banques américaines adoptent généralement des méthodes leur permettant de faire preuve de vigilance quand un client ouvre un compte et de surveiller ensuite les activités auxquelles il donne lieu.

On trouvera ci-après une description sommaire des éléments d'un programme antiblanchiment efficace.

Les méthodes d'identification : les banques doivent élaborer des modalités générales pour l'ouverture d'un compte, l'octroi de prêts et autres relations commerciales et pour les transactions avec des personnes non titulaires d'un compte dans leur établissement. Elles doivent connaître la véritable identité des personnes qui utilisent l'un quelconque de leurs services. Il convient de procéder à une telle identification afin de prévenir l'ouverture de comptes à l'intention de bénéficiaires fictifs.

De plus, toute banque doit être au courant des activités commerciales ou professionnelles de ses clients, de la source de leurs revenus, de leur patrimoine ou de leurs biens ainsi que de l'origine précise des fonds faisant l'objet de transactions bancaires. Le but du compte doit être indiqué. La banque doit avoir une idée du genre de transaction auquel se livre habituellement le client. Lors de l'ouverture d'un compte, le personnel de la banque doit savoir s'il convient de faire figurer son titulaire sur la liste des clients à haut risque justifiant une surveillance particulière.

Les dispositifs de surveillance : les banques doivent mettre en place des mécanismes internes afin d'identifier et de surveiller les transactions qui semblent suspectes, c'est-à-dire celles au sujet desquelles aucune activité légitime ne peut être établie. Il peut aussi s'agir de transactions qui se situent en dehors des paramètres établis par la banque. Il convient de noter qu'étant donné le grand volume de transactions auxquelles elles procèdent chaque jour, les banques sont dans l'impossibilité de surveiller chacune d'elles. Elles doivent par conséquent évaluer le risque inhérent à une certaine catégorie de compte, à une zone géographique donnée ou à une catégorie particulière de transaction.

Une banque devrait examiner de près toute transaction ou série de transactions portant sur des montants dépassant le plafond établi pour les services suivants : l'ouverture d'un compte de dépôt, les virements télégraphiques mensuels, les transactions en espèces, les chèques de voyage, les mandats postaux, les chèques bancaires, les chèques de caisse, les virements internes, les lignes de crédit et les opérations boursières, ainsi que l'achat et la vente de devises, d'options et de métaux précieux.

En outre, il convient de surveiller tout accroissement important des activités bancaires d'un client. Les comptes susceptibles de comporter un risque élevé de transactions suspectes comme les comptes d'institutions financières non bancaires, les comptes ouverts au nom d'une banque étrangère, les comptes des hommes politiques, les comptes de ressortissants de pays ou territoires à haut risque n'exerçant pas de contrôle efficace contre le blanchiment, devraient faire l'objet d'une surveillance particulière. Une banque devrait établir des plafonds et les modifier de temps à autre pour s'assurer qu'ils demeurent suffisants. Une fois qu'une banque a identifié des activités suspectes, un employé compétent doit vérifier si les transactions en question correspondent à une activité légitime. Si rien ne permet d'établir une telle légitimité, la banque a le devoir de les signaler aux autorités.

La formation du personnel : les banques devraient mettre en vigueur des programmes de sensibilisation de leurs employés aux techniques de blanchiment et les familiariser avec les mesures antiblanchiment, les changements apportés aux lois et à la réglementation pertinentes et les types de transactions susceptibles de donner lieu à une enquête. La formation continue du personnel devrait porter sur l'identification et la surveillance de toute activité anormale ou suspecte. La banque devrait former non seulement tous ses employés ayant des contacts avec les titulaires de comptes mais aussi tout le personnel de bureau. Tout nouvel employé devrait recevoir des directives sur les mesures antiblanchiment.

La vérification des comptes et la responsabilité : toute banque devrait procéder à des vérifications annuelles pour s'assurer du respect, par chacun de ses services, de ses directives de surveillance diligente. Chaque employé devrait recevoir un exemplaire des directives antiblanchiment et certifier par écrit qu'il les a lues, qu'il les comprend et qu'il les respecte. L'évaluation du personnel devrait tenir compte de la façon dont chaque employé applique les directives antiblanchiment de la banque.

Le service antiblanchiment : les banques devraient établir un service indépendant doté d'un nombre suffisant d'employés compétents ayant pour tâche d'élaborer et de faire respecter leurs directives de lutte contre le blanchiment. Il est indispensable que ce service soit indépendant du service commercial ; parfois il est rattaché au service du contentieux ou de contrôle. En plus d'élaborer et de faire respecter les directives de la banque, ce service devrait enquêter sur les transactions suspectes qui lui sont signalées. Il convient de lui signaler les cas d'activités suspectes pour qu'il puisse remplir les déclarations d'activités suspectes exigées par la loi.

Le rôle de la direction : l'élément le plus important de la réussite d'un programme antiblanchiment est probablement l'engagement pris par les cadres supérieurs des banques, notamment leur président-directeur général et leur conseil d'administration, envers l'établissement et le respect des objectifs de la lutte contre le blanchiment. Ces derniers doivent faire clairement savoir que la direction se soucie tout autant de la réputation de la banque que de ses bénéfices, de son marketing et des services à sa clientèle.

Il est bien entendu qu'aucun programme ne permettra de supprimer complètement le blanchiment. Les

blanchisseurs d'argent utilisent des techniques de plus en plus perfectionnées pour se soustraire à la vigilance des banques. Néanmoins, les programmes comme celui qui est décrit ci-dessus améliorent considérablement la capacité d'une banque de prévenir et de détecter le blanchiment des capitaux et de satisfaire aux exigences des pouvoirs publics en montrant qu'elle fait preuve de toute la diligence nécessaire pour faire obstacle à ceux qui

cherchent à se livrer à des activités illégales. Bref, un tel programme améliore la capacité des banques de préserver leur réputation d'intégrité et de se protéger contre les risques de blanchiment. □

Note: les opinions exprimées dans le présent article ne représentent pas nécessairement le point de vue ou la politique du gouvernement des Etats-Unis.

❑ LES COMPTES OUVERTS AU NOM DES BANQUES ETRANGERES : PORTE OUVERTE AU BLANCHIMENT DES CAPITAUX

Linda Gustitus, Elise Bean et Robert Roach, assistants parlementaires démocrates de la sous-commission permanente d'enquête du Sénat

Sous la direction de M. Carl Levin, sénateur démocrate du Michigan, les assistants parlementaires démocrates de la sous-commission permanente d'enquête du Sénat ont étudié pendant un an la question des comptes ouverts au nom de banques étrangères et leur rôle dans le blanchiment des capitaux. Ils sont arrivés à la conclusion que le fait de permettre aux banques étrangères à haut risque et à leurs clients opérant en marge de la légalité d'avoir accès à des comptes bancaires aux Etats-Unis entraînait plusieurs répercussions négatives, dont celle de «faciliter le banditisme» et de «saper le système financier des Etats-Unis». Selon eux, «le moment est venu où les banques des Etats-Unis doivent fermer la porte aux banques étrangères à haut risque et mettre fin à d'autres abus dans le cadre des relations avec des correspondants bancaires aux Etats-Unis».

Au cours d'une série d'audiences tenues en février et en mars, la présidente de cette sous-commission, Mme Susan Collins (sénatrice républicaine du Maine), s'est dite préoccupée par les défaillances du secteur bancaire révélées dans le rapport. Ces audiences ont constitué une première étape d'un travail de longue haleine dont on peut penser qu'il servira de point de départ à l'adoption de textes de loi et à la prise de mesures d'autocorrection émanant du secteur bancaire, sur la base des propositions qui sont énumérées dans le présent article et d'autres susceptibles d'être annoncées ultérieurement.

Les conclusions des assistants parlementaires sont récapitulées dans le rapport intitulé «Correspondent Banking: A Gateway for Money Laundering», qui a été rendu public en février 2001 et dont nous présentons ci-après une adaptation.

Par le canal des comptes de correspondance qu'elles mettent à la disposition des banques étrangères, les banques domiciliées aux Etats-Unis sont devenues un instrument servant à faire entrer de «l'argent sale» dans le système financier américain et, partant, elles facilitent les activités illicites, dont le trafic des stupéfiants et la fraude financière. On parle de correspondant lorsqu'un

établissement bancaire assure diverses transactions financières, dont le virement de fonds et le change de monnaies, pour le compte d'une autre banque. Des banques domiciliées à l'étranger peuvent établir des comptes de correspondance aux Etats-Unis dans toute banque autorisée à effectuer des opérations dans ce pays, que leur société mère y soit domiciliée ou non. Ces comptes donnent à leurs titulaires et aux clients d'établissements étrangers caractérisés par l'insuffisance, voire par l'absence, de mesures antiblanchiment – parce qu'ils sont mal réglementés, mal gérés ou souvent corrompus – les moyens d'accéder au système financier des Etats-Unis et toute latitude pour déplacer des fonds tant dans ce pays que dans le reste du monde.

Aux Etats-Unis, de nombreuses banques ont établi des relations de correspondance avec des établissements bancaires à haut risque domiciliés à l'étranger. Il peut s'agir : 1) de banques de façade qui n'ont aucune présence matérielle dans quelque pays que ce soit pour entretenir des relations avec leurs clients, 2) de banques extraterritoriales titulaires de permis limités aux transactions avec des personnes extérieures au pays ou territoire qui a délivré ces permis, ou 3) de banques agréées ou réglementées par des pays ou territoires dont les mesures antiblanchiment sont inefficaces et qui sont la porte ouverte aux abus et aux comportements illicites. Certaines de ces banques étrangères se livrent à des activités criminelles, certaines ont des clients qui le font et d'autres ne sont pas capables de savoir si c'est le cas parce que les dispositifs antiblanchiment à leur disposition sont particulièrement médiocres.

En règle générale, ces banques étrangères à haut risque ont des ressources et des effectifs limités et elles ont recours à des comptes de correspondance afin de mener à bien diverses transactions, d'offrir des services à leurs clients et de déplacer des fonds. Une grande partie des banques que la sous-commission a examinées déposent la totalité de leurs fonds dans leurs comptes de correspondance, par l'intermédiaire desquels elles

effectuent pratiquement toutes leurs transactions. Dès lors, ces comptes font partie intégrante de leurs opérations. Une fois qu'elle a ouvert un tel compte dans une banque domiciliée aux Etats-Unis, la banque étrangère peut négocier des opérations par l'intermédiaire de cette dernière, et ses clients peuvent en faire autant.

LES ECUEILS DES RELATIONS AVEC DES CORRESPONDANTS BANCAIRES

Conformément à la pratique actuellement en vigueur aux Etats-Unis, les banques américaines peuvent avoir des centaines, voire des milliers de relations de correspondance, dont un grand nombre avec des établissements étrangers à haut risque. Pratiquement toutes les banques américaines que les assistants parlementaires ont examinées avaient des comptes avec des banques extraterritoriales, et certaines étaient même en relation avec des banques de façade.

Dans bien des cas, les banques étrangères à haut risque ont été en mesure d'ouvrir des comptes de correspondance dans des banques domiciliées aux Etats-Unis et d'effectuer leurs opérations par ce biais, parce que les banques américaines acceptent sans trop y regarder, et surveillent de loin, les établissements étrangers qui sont clients chez elles.

En gros, les banques américaines partent du principe que toute banque agréée par un pays ou territoire étranger est en droit d'ouvrir un compte de correspondance, parce qu'elles ne voient pas pourquoi cet agrément ne serait pas la preuve de la légitimité de l'établissement qui l'a obtenu. Trop souvent, les banques américaines se dispensent d'effectuer des examens susceptibles de les renseigner sur la situation des banques étrangères qui sont clientes chez elles, notamment lorsqu'il s'agit d'obtenir des informations sur leur gestion, leurs finances, leur réputation, leur cadre réglementaire et leurs mesures antiblanchiment.

La fréquence des relations de correspondance entretenues avec des banques à haut risque, conjuguée à une foule d'incidents troublants mis à jour lors de l'enquête des assistants parlementaires, vient démentir les affirmations du secteur bancaire selon lesquelles les directives et les pratiques actuelles sont suffisantes pour prévenir le blanchiment. Par exemple, plusieurs banques américaines ignoraient que certaines des banques étrangères avec lesquelles elles étaient en rapport n'avaient aucun bureau où que ce soit, que d'autres exerçaient des activités dans un pays ou territoire sans avoir été agréé à cet effet,

qu'elles n'avaient jamais fait l'objet d'un examen de la part des autorités de réglementation ou qu'elles se servaient de comptes de correspondance pour faciliter le banditisme.

Dans d'autres cas, les banques américaines ne savaient pas que les mesures élémentaires de contrôle fiscal faisaient défaut chez les banques qu'elles acceptaient comme clients. Ces dernières leur réservaient une autre surprise : elles pouvaient ouvrir des comptes sans documentation à l'appui, accepter des dépôts libellés à l'ordre de personnes leur étant inconnues ou opérer en l'absence de directives antiblanchiment écrites. On pourrait encore citer des cas où les banques américaines n'étaient pas au courant du degré d'implication de leurs clients dans des affaires au pénal et au civil concernant le blanchiment et d'autres malversations.

Les banques domiciliées aux Etats-Unis, qui sont censées surveiller de manière soutenue les comptes de correspondance dans le cadre de la lutte contre le blanchiment, pèchent souvent par faiblesse ou par inefficacité. Un petit nombre de grandes banques ont bien mis au point des mécanismes de surveillance automatique capables de détecter les activités suspectes et les virements douteux et de notifier les autorités compétentes, mais celles-ci semblent relever de l'exception plus que de la règle. La plupart des établissements bancaires américains ont l'air de compter sur l'examen manuel des comptes et de suivre les virements d'un œil plutôt distant, même si la majorité des transactions sur les comptes de correspondance consistent en transferts de fonds dans un sens ou dans l'autre. Et même dans les cas où une banque américaine a vent de transactions suspectes ou d'articles de presse défavorables concernant une banque étrangère, elle ne procède pas souvent à un examen sérieux de la relation en jeu ni n'adopte de mesures à même de prévenir le blanchiment.

LES ENTORSES A L'OBLIGATION DE DILIGENCE

Deux manquements à l'obligation de diligence à laquelle sont tenues les banques américaines méritent particulièrement d'être notés. Le premier, c'est que ces établissements s'abstiennent de déterminer le degré auquel leurs clients bancaires domiciliés à l'étranger laissent d'autres banques étrangères utiliser leurs comptes aux Etats-Unis. A de nombreuses occasions, on a vu des banques étrangères à haut risque accéder au système financier des Etats-Unis non pas en ouvrant elles-mêmes des comptes de correspondance, mais en opérant par le

canal de tels comptes appartenant à d'autres banques étrangères.

Les banques américaines interrogent rarement leurs clients bancaires sur leurs pratiques relatives aux comptes de correspondance et, dans la plupart des cas, elles sont complètement dans le noir. A plusieurs reprises, les assistants parlementaires qui menaient leur enquête ont été étonnés des banques américaines en leur apprenant qu'elles procuraient des services de virement à des banques étrangères dont elles n'avaient jamais entendu parler ou avec lesquelles elles n'entretenaient aucune relation directe, ou encore qu'elles effectuaient en leur faveur des dépôts issus de jeux d'argent dans le cyberspace. Dans un cas, une banque extraterritoriale laissait au moins une demi-douzaine de banques extraterritoriales de façade utiliser ses comptes aux Etats-Unis. Dans un autre, une banque américaine a découvert tout à fait par hasard qu'une banque étrangère à haut risque dont elle n'aurait pas voulu pour client se servait d'un compte de correspondance qu'elle, la banque américaine, avait ouvert au nom d'une autre banque étrangère.

Le second manquement à l'obligation de diligence, c'est que les banques américaines établissent une distinction entre les banques étrangères qui ont peu d'actifs et qui ne leur ont jamais fait de demande d'emprunt d'une part, et celles qui sollicitent ou qui obtiennent des prêts de leur part. Avant de consentir un prêt à une banque étrangère, une banque américaine va généralement évaluer sa gestion, ses finances, ses activités commerciales, sa réputation, son cadre réglementaire et ses méthodes de fonctionnement. En général, la banque américaine ne s'encombre pas de ce genre d'évaluation lorsqu'il s'agit simplement de services payants, tels les virements et la compensation des chèques. Comme elles fournissent généralement des services de gestion de trésorerie sur une base payante aux banques étrangères à haut risque et qu'elles leur consentent rarement des prêts, les banques américaines ont pris l'habitude d'ouvrir et de maintenir des comptes de correspondance pour elles sans procéder aux examens rigoureux requis par l'obligation de diligence. Pourtant, ce sont précisément ces établissements qu'il convient de surveiller de très près. Dans l'état actuel de la situation, les banques étrangères à haut risque qui ne demandent pas un crédit quelconque semblent passer inaperçues dans la plupart des programmes antiblanchiment des banques américaines.

Vu ces entorses à l'obligation de diligence, les relations avec des correspondants bancaires permettent aux

banques étrangères à haut risque et à leurs clients opérant en marge de la légalité d'écouler des fonds provenant d'activités criminelles et de blanchir des capitaux. Dans le cadre des 10 dossiers sur lesquels ils ont enquêté, les assistants parlementaires démocrates ont documenté de nombreux cas de blanchiment effectué par le canal de comptes de correspondance ouverts par des banques étrangères aux Etats-Unis. En voici quelques exemples :

- le blanchiment de fonds acquis par des moyens illicites et l'appui du banditisme, du fait de l'acceptation de dépôts ou de l'exécution de virements concernant des capitaux dont la banque étrangère à haut risque savait, ou aurait dû savoir, qu'ils étaient associés au trafic des stupéfiants, à la fraude fiscale ou à d'autres tractations malhonnêtes ;
- des escroqueries fondées sur la promesse d'investissements à rendement élevé : des investisseurs étaient invités à virer des fonds sur le compte de correspondance en se faisant promettre un taux élevé de rendement, mais que ceux-ci ne revoient plus jamais la couleur de leur argent ;
- des escroqueries reposant sur la promesse de l'octroi d'un prêt moyennant le versement d'une commission préalable : on demandait aux personnes qui sollicitaient un emprunt une somme importante sur le compte de correspondance, mais le prêt n'était jamais consenti et la commission jamais remboursée ;
- l'encouragement de l'évasion fiscale, dans la mesure où certaines banques acceptaient les dépôts des clients, qu'elles les mélangeaient avec d'autres fonds dans le compte de correspondance de la banque étrangère et qu'elles encourageaient leurs clients à faire jouer les lois relatives au secret bancaire et d'entreprise en vigueur dans le pays ou territoire de la banque étrangère pour échapper à la vigilance de l'administration fiscale des Etats-Unis ;
- l'encouragement des jeux d'argent sur l'internet, alors que c'est une pratique illégale aux Etats-Unis, dans la mesure où le compte de correspondance sert à déposer ou à transférer les gains obtenus.

Le fait de permettre aux banques étrangères à haut risque et à leurs clients malhonnêtes d'accéder aux comptes de correspondance établis dans des banques domiciliées aux Etats-Unis a pour effet de faciliter le banditisme, de saper le système financier des Etats-Unis, de pénaliser le contribuable et le consommateur américains et

d'encombrer les tribunaux par les poursuites au pénal et les plaintes au civil qui sont déposées par les parties lésées. Le moment est venu où les banques des Etats-Unis doivent fermer la porte aux banques étrangères à haut risque et à mettre fin à d'autres abus dans le cadre des relations avec des correspondants bancaires aux Etats-Unis.

RESUME DES CONCLUSIONS

L'enquête menée par les assistants parlementaires démocrates sur le rôle des comptes bancaires de correspondance dans le blanchiment des capitaux a abouti à plusieurs conclusions :

- le système américain de comptes bancaires de correspondance donne aux banques étrangères dévoyées et à leurs clients véreux des moyens non négligeables de mener à bien leurs activités de blanchiment et autres transactions illicites aux Etats-Unis et de tirer parti des protections qui découlent de la sécurité et de la solidité du secteur bancaire des Etats-Unis ;
- les banques de façade, les banques extraterritoriales et les banques domiciliées dans les pays ou territoires où règne le laxisme en matière de lutte contre le blanchiment sont particulièrement susceptibles de tremper dans des activités de blanchiment des capitaux. Comme elles ont généralement des ressources et des effectifs limités et qu'elles tendent à exercer leurs activités du pays ou territoire qui les a agréées, ces banques se servent de leurs comptes de correspondance pour effectuer leurs opérations bancaires ;
- la plupart des banques domiciliées aux Etats-Unis n'ont pas adopté de mesures antiblanchiment adéquates qui leur permettraient de passer au crible et de surveiller les banques étrangères qui créent de gros risques. C'est un problème qui ne date pas d'hier et qui est très répandu ;
- les banques domiciliées aux Etats-Unis ne sont souvent pas au courant des actions en justice qui sont intentées contre leurs banques clientes, actuelles ou potentielles et qui ont rapport au blanchiment de fonds, à la fraude et au trafic des stupéfiants ;
- Les banques domiciliées aux Etats-Unis sont particulièrement mal équipées pour détecter le blanchiment lorsque leurs relations de correspondance n'ont pas trait à l'octroi de prêts ou d'autres formes de crédit ;
- les banques étrangères à haut risque qui se voient refuser l'ouverture de leur propre compte de correspondance par une banque domiciliée aux Etats-Unis peuvent malgré tout accéder au système financier américain en ouvrant des comptes de correspondance auprès d'une banque étrangère qui possède un compte de correspondance dans une banque aux Etats-Unis. Les banques américaines ferment les yeux, dans une grande mesure, sur les risques de blanchiment associées à cette manière d'agir ;
- au cours des deux dernières années, certaines banques domiciliées aux Etats-Unis ont commencé à s'inquiéter de la vulnérabilité de leurs comptes de correspondance en matière de blanchiment et elles prennent des mesures visant à atténuer ces risques, mais leurs démarches, lentes et incomplètes, ne sont pas suivies par l'ensemble du secteur bancaire ;
- en vertu du droit américain, les banques étrangères qui ont des comptes de correspondance aux Etats-Unis bénéficient de mécanismes spéciaux de protection contre les confiscations – auxquels ne peuvent prétendre les autres types de comptes bancaires – ce qui complique encore davantage la tâche des autorités américaines en matière de saisie de fonds illicites. Dans certains cas, les blanchisseurs semblent recourir aux comptes de correspondance précisément pour déjouer les tentatives des organes chargés de l'application des lois, tandis que les banques étrangères invoquent le principe de « la banque innocente » pour se protéger contre les conséquences du laxisme de la surveillance antiblanchiment ;
- si les banques domiciliées aux Etats-Unis qui offrent des comptes de correspondance prenaient la décision de fermer leur porte aux banques étrangères dévoyées et de passer au crible et de surveiller les établissements à haut risque, les Etats-Unis seraient les grands gagnants dans l'affaire parce qu'ils réussiraient à éliminer un mécanisme important de blanchiment de fonds, à contrecarrer le banditisme, à réduire les revenus illicites qui alimentent les banques extraterritoriales et à empêcher les malfaiteurs de déposer impunément aux Etats-Unis des fonds issus d'activités illicites aussi bien que de profiter de la sécurité et de la solidité du système financier américain.

RECOMMANDATIONS

Les assistants parlementaires démocrates font les recommandations suivantes pour réduire le recours aux correspondants bancaires aux Etats-Unis en vue du blanchiment de capitaux :

- les banques domiciliées aux Etats-Unis ne devraient pas avoir le droit d'ouvrir des comptes de correspondance au profit de banques étrangères qui sont des établissements de façade, sans présence matérielle dans quelque pays que ce soit ;
- les banques domiciliées aux Etats-Unis devraient être obligées de s'astreindre à une obligation accrue de diligence et de mettre en place des mécanismes antiblanchiment renforcés, conformément aux lignes directrices ou aux règlements du ministère des finances des Etats-Unis, avant d'ouvrir des comptes de correspondance à l'intention de banques étrangères qui sont titulaires de permis de centres financiers extraterritoriaux ou qui ont été agréées par des pays ou territoires que les Etats-Unis considèrent comme étant non coopératifs dans le domaine de la lutte contre le blanchiment ;
- les banques domiciliées aux Etats devraient procéder à l'examen systématique des comptes de correspondance qu'elles ont ouverts pour des banques étrangères en vue d'identifier les établissements à haut risque et de clore leurs comptes. En outre, elles doivent renforcer leur surveillance antiblanchiment, notamment en suivant régulièrement les virements et en formant leur personnel pour qu'il reconnaisse les fautes professionnelles commises par les banques étrangères ;
- les banques domiciliées aux Etats-Unis devraient être tenues d'identifier les clients de leurs clients qui ont ouvert des comptes de correspondance, et qui ont accès à ces comptes, et elles devraient refuser d'ouvrir des comptes aux établissements qui laisseraient des banques de façade domiciliées à l'étranger ou des sociétés d'actions au porteur s'en servir ;

- les organes des Etats-Unis chargés de la réglementation des banques et de l'application des lois devraient apporter un surcroît d'assistance aux banques domiciliées aux Etats-Unis en vue de l'identification et de l'évaluation des banques à haut risque sises à l'étranger ;

- il conviendrait de modifier les dispositions du droit américain relatives aux confiscations de façon à permettre aux autorités judiciaires de saisir les fonds blanchis qui sont déposés sur le compte de correspondance ouvert aux Etats-Unis par une banque étrangère, et de supprimer tout droit à ces fonds, comme c'est le cas pour les autres catégories de comptes aux Etats-Unis.

Tout le temps qu'a duré l'enquête, des spécialistes du secteur bancaire et de la lutte contre le blanchiment ont à plusieurs reprises souligné que les banques domiciliées aux Etats-Unis devraient rompre leurs relations de correspondance avec certaines banques étrangères à haut risque, en particulier lorsqu'il s'agit d'établissements de façade. En outre, ils ont conseillé la plus grande vigilance vis-à-vis des banques extraterritoriales et des établissements domiciliés dans des pays caractérisés par la médiocrité de la surveillance bancaire, par la faiblesse des contrôles antiblanchiment et par la rigueur des lois relatives au secret bancaire.

Pour les assistants parlementaires démocrates, le doute n'est pas permis : si elles mettent un terme aux relations qu'elles entretiennent avec le faible pourcentage de banques étrangères à haut risque qui causent les plus graves problèmes et qu'elles renforcent leurs contrôles antiblanchiment dans le secteur des comptes de correspondance, les banques domiciliées aux Etats-Unis peuvent supprimer à peu de frais la plus grosse partie du problème lié à l'existence de ces comptes.

Note : les opinions exprimées dans le présent article ne reflètent pas nécessairement le point de vue ou la politique du gouvernement des Etats-Unis.

□ LE GROUPE D'ACTION FINANCIERE SUR LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX

Les Etats-Unis et les diverses organisations internationales qui tentent de mesurer l'ampleur des activités de blanchiment de capitaux n'ont pas la tâche facile. Dans leurs dépositions au Congrès comme dans des rapports écrits, des responsables ont fait état de certaines difficultés liées aux données et à la méthodologie qu'il est nécessaire de régler avant de pouvoir disposer de statistiques fiables et détaillées. Pour autant, certaines estimations donnent un ordre de grandeur des activités internationales de blanchiment de capitaux. Ainsi M. Michel Camdessus, ancien directeur général du Fonds monétaire international, considère-t-il que le volume mondial des capitaux blanchis oscille entre 2 et 5 % du produit intérieur brut mondial, soit quelque 600 milliards de dollars au bas mot.

Plusieurs initiatives destinées à enrayer cette forme de criminalité d'ampleur massive ont vu le jour depuis le début des années 1980. A cet égard, l'organisme qui obtient les meilleurs résultats est le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux, ou GAFI (voir le site http://www.oecd.org/fatf/index_fr.htm).

Il a été créé en 1989 par les chefs d'Etat ou de gouvernement du groupe des Sept (Allemagne, Canada, Etats-Unis, France, Italie, Japon et Royaume-Uni), chez qui les dangers du blanchiment de capitaux pour le système bancaire international et les institutions financières suscitaient une inquiétude croissante. Ce nouveau groupe intergouvernemental a reçu pour mission d'examiner les techniques et les tendances du blanchiment, d'analyser les actions menées au plan national ou international et d'énoncer les mesures qu'il conviendrait d'adopter à titre supplémentaire.

Le GAFI se compose actuellement de 2 organisations internationales, à savoir la Commission européenne et le Conseil de coopération du Golfe, et des 29 pays ou territoires suivants : l'Allemagne, l'Argentine, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Brésil, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les Etats-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, Hong-Kong, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-

Zélande, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, Singapour, la Suède, la Suisse et la Turquie.

LES QUARANTE RECOMMANDATIONS

Dans l'optique de l'établissement d'un cadre mondial de lutte contre le blanchiment de capitaux, le GAFI a publié quarante recommandations en 1990. Celles-ci constituent aujourd'hui la référence internationale des dispositifs de répression de cette forme de criminalité. Avec les « Notes interprétatives » qui y sont associées, elles portent sur le système de justice pénale et l'application des lois, le système financier et sa réglementation, ainsi que sur la coopération internationale. Les recommandations énoncent des principes d'action et laissent aux pays une certaine marge de souplesse en matière d'application, compte tenu des circonstances et des lois particulières de ces derniers. Bien qu'elles ne s'insèrent pas dans une convention internationale contraignante, beaucoup de pays se sont engagés à les appliquer en vue de lutter contre le blanchiment de capitaux (voir « Les quarante recommandations » au site http://www.oecd.org/fatf/40Recs_fr.htm).

En 2000, le GAFI a entamé un examen de grande envergure destiné à déterminer si les recommandations, mises à jour en 1996, étaient encore d'actualité et si elles constituaient des contre-mesures efficaces. Cet examen devrait se poursuivre en 2001-2002. Par ailleurs, le GAFI effectue annuellement des exercices de typologies destinés à évaluer la pertinence de ses recommandations. A cette occasion, des responsables de l'application des lois et de la réglementation issus de pays membres et d'organisations internationales discutent des méthodes de blanchiment de capitaux, des préoccupations qui commencent à apparaître et des contre-mesures efficaces qui ont été adoptées.

Une brochure publiée récemment par le GAFI récapitule certaines des obligations fondamentales que les pays gagneraient à respecter et qui sont visées dans les quarante recommandations. Les voici :

- l'incrimination du blanchiment des produits d'infractions graves (recommandation 4) et l'adoption de lois permettant de saisir et de confisquer les produits d'actes criminels (recommandation 7);
- l'obligation faite aux institutions financières d'identifier tous leurs clients, y compris les ayants droit, et de conserver les documents appropriés (recommandations 10 à 12);
- l'obligation faite aux institutions financières de déclarer les transactions suspectes aux autorités nationales compétentes (recommandation 15) et de mettre au point un ensemble complet de mesures de contrôle interne (recommandation 19);
- la mise en place de mécanismes adéquats de contrôle et de surveillance des institutions financières (recommandations 26 à 29);
- la nécessité de signer des conventions ou des accords et d'adopter une législation nationale qui permette aux pays de coopérer rapidement et efficacement à tous les niveaux au plan international (recommandations 32 à 40).

Le GAFI dispose de deux instruments pour suivre les progrès réalisés par les pays membres dans la mise en œuvre de ses quarante recommandations, à savoir un exercice annuel d'auto-évaluation et une procédure d'évaluation mutuelle. Dans le cadre de l'exercice d'auto-évaluation, chaque pays membre est tenu de remplir un questionnaire type concernant l'état d'avancement de ses travaux. En ce qui concerne la procédure d'évaluation mutuelle, chaque pays fait l'objet d'un examen effectué par une équipe de quatre experts choisis dans les domaines juridique, financier et répressif d'autres pays membres.

Lorsqu'il constate qu'un pays membre ne respecte pas les quarante recommandations, le GAFI applique une série de mesures visant à faire pression sur lui pour qu'il renforce ses mesures anti-blanchiment. Dans un premier temps, le pays réfractaire est tenu de soumettre un rapport d'étape lors de l'assemblée plénière du GAFI. Si des mesures supplémentaires s'imposent, le président du GAFI lui envoie une lettre ou une mission de haut niveau. De surcroît, le GAFI peut diffuser une déclaration demandant aux institutions financières d'accorder une attention particulière à leurs relations d'affaires et à leurs transactions avec les personnes, sociétés et institutions financières domiciliées dans le pays récalcitrant. En

dernier recours, l'adhésion de celui-ci au GAFI peut être suspendue.

LES PAYS OU TERRITOIRES NON COOPÉRATIFS

Soucieux d'encourager les pays non membres à se doter de nouvelles lois lorsque leurs dispositions anti-blanchiment sont insuffisantes, le GAFI a introduit en 1999 un projet de grande envergure connu sous le nom d'Initiative visant à identifier les pays ou territoires non coopératifs (PTNC). Le premier rapport la concernant, rendu public en juin 2000, énonce les critères visant à définir ces pays ou territoires. Le GAFI a placé les 15 pays et territoires ci-après sur la liste des pays ou territoires dont le régime anti-blanchiment souffre de problèmes graves et systémiques: les Bahamas, les îles Caïmans, les îles Cook, la Dominique, Israël, le Liban, le Liechtenstein, les îles Marshall, Nauru, Niue, Panama, les Philippines, la Russie, Saint-Kitts-et-Nevis, Saint-Vincent et les Grenadines (voir le document « Examen visant à identifier les pays ou territoires non coopératifs » au site http://www.oecd.org/fatf/pdf/NCCT2000_fr.pdf).

Les auteurs de ce rapport exhortent instamment ces pays et territoires à adopter des lois et à améliorer leurs règles et leurs pratiques aussi rapidement que possible. Il souligne que le GAFI poursuivra son dialogue avec les PTNC et qu'il leur fournira une assistance technique, le cas échéant, afin de les aider à concevoir et à appliquer des régimes anti-blanchiment. Au cas où ces PTNC maintiendraient leurs règles et pratiques préjudiciables, le GAFI pourrait adopter à leur encontre toute une série de contre-mesures visant, par exemple, à obliger ses membres à surveiller de plus près les transactions financières avec ces pays ou territoires, voire à les interdire purement et simplement.

Lors de chacune de ses assemblées plénières (en septembre-octobre, en février et en juin), le GAFI fait le point de son initiative à l'égard des PTNC. Au cours de sa dernière assemblée qui a eu lieu en février 2001, le GAFI a rendu public un rapport d'étape sur les 15 pays ou territoires non coopératifs. Même si aucun d'eux n'a à la fois adopté et mis en œuvre toutes les réformes nécessaires, plusieurs ont cependant accompli des progrès importants en ce qui concerne l'amélioration de leur régime anti-blanchiment (voir le « Rapport d'étape sur les pays et territoires non coopératifs » au site http://www.oecd.org/fatf/pdf/PR-20010201_fr.pdf).

Dans ce rapport, le GAFI note que 7 pays et territoires (les Bahamas, les îles Caïmans, les îles Cook, Israël, le Liechtenstein, les îles Marshall et Panama) ont promulgué la plupart des lois nécessaires, sinon toutes, pour remédier aux défaillances identifiées précédemment. Il leur demande de soumettre des plans de mise en œuvre qu'il examinera lors de sa prochaine assemblée plénière, en juin 2001 ; à cette occasion, il discutera également le calendrier concernant l'éventuelle radiation des pays ou territoires de la liste des PTNC. En outre, il envisagera les contre-mesures susceptibles d'être décidées à l'encontre de ceux qui n'auraient pas fait suffisamment de progrès depuis leur inscription sur cette liste en juin 2000.

LA COOPERATION REGIONALE ET INTERNATIONALE

Pour encourager l'application au niveau mondial des moyens de lutte contre le blanchiment des bénéficiaires d'origine criminelle, le GAFI appuie l'établissement de groupes régionaux, auxquels il confère le statut d'observateur. Ceux-ci assument au profit de leurs membres des fonctions identiques à celles que le GAFI remplit envers les siens. Ainsi les groupes régionaux ont-ils pour mission d'effectuer les évaluations mutuelles et d'examiner les tendances régionales du blanchiment.

Les démarches engagées par le GAFI en vue de promouvoir la création de groupes régionaux et

d'initiatives régionales en Afrique et en Amérique du Sud ont abouti à l'établissement du Groupe anti-blanchiment de l'Afrique orientale et australe (GABAOA) et du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux en Amérique du Sud (GAFISUD). D'autres initiatives régionales méritent aussi d'être notées, tels le Groupe Asie/Pacifique sur le blanchiment de capitaux (GAP), le Groupe d'action financière des Caraïbes (GAFIC) et le Comité PC-R-EV du Conseil de l'Europe (voir « Organismes et organisations observateurs » au site http://www.oecd.org/fatf/Members_fr.htm).

Par ailleurs, le GAFI établit actuellement un réseau mondial de lutte contre le blanchiment en œuvrant en étroite coopération avec des organisations internationales. Celles qui ont rang d'observateur au GAFI regroupent la Banque asiatique de développement, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), la Banque interaméricaine de développement (BID), le Fonds monétaire international (FMI), le Groupe des organismes de supervision bancaire offshore (GOSBO) et l'Office des Nations unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime (ONUCDPC). Un grand nombre d'entre elles ont formulé d'importantes initiatives de lutte contre le blanchiment de capitaux (voir « Autres initiatives internationales dans la lutte contre le blanchiment de capitaux » au site http://www.oecd.org/fatf/Initiatives_fr.htm). □

❑ LE CLASSEMENT DE SOIXANTE-QUINZE PAYS ET TERRITOIRES

Extraits du rapport 2001 du département d'Etat intitulé « Blanchiment des capitaux et délinquance financière »

Chaque année, des responsables d'organismes publics des Etats-Unis qui participent à la répression du blanchiment des capitaux se réunissent pour faire le point de la situation dans 175 pays et territoires. A cette occasion, ils évaluent l'importance des transactions financières, liées à des infractions graves, qui sont effectuées par les institutions financières domiciliées dans ces pays ou territoires, ainsi que les mesures qui ont été prises pour lutter contre les délits financiers et le blanchiment, ou l'absence de telles mesures le cas échéant, le degré de vulnérabilité de chaque pays ou territoire, la conformité des lois et des politiques de chacun aux normes internationales, l'efficacité de l'action des pouvoirs publics et la volonté politique de ceux-ci face à la nécessité de prendre les dispositions qui s'imposent.

Par ailleurs, le rapport 2000 sur la répression du trafic international des stupéfiants classe les pays et territoires dans l'une des trois catégories suivantes, à savoir les pays et territoires où la situation est très préoccupante, les pays et territoires où la situation est préoccupante, les pays et territoires à surveiller.

Ce classement repose sur un certain nombre de facteurs ; ainsi convient-il d'examiner 1) si les institutions financières du pays se livrent à des transactions se rapportant à d'importants bénéfices issus d'activités criminelles graves ; 2) le degré auquel le pays ou territoire est ou demeure vulnérable au blanchiment des capitaux, indépendamment des contre-mesures éventuelles qu'il a pu prendre ; 3) la nature et l'ampleur du blanchiment dans chaque pays ou territoire (par exemple, il faut savoir si les fonds blanchis sont liés au trafic des stupéfiants ou à celui

Suite page 41

Pays et territoires où la situation est très préoccupante

Allemagne	Guernesey	Paraguay
Antigua-et-Barbuda	Hong Kong	Philippines
Australie	Hongrie	République dominicaine
Autriche	Inde	Royaume-Uni
Bahamas	Indonésie	Russie
Brésil	île de Man	Singapour
Birmanie	Israël	Saint-Kitts-et-Nevis
Canada	Italie	Saint-Vincent
Caïmans	Japon	Suisse,
Chine	Jersey	Taïwan
Colombie	Liban	Thaïlande
Chypre	Liechtenstein	Turquie
Dominique	Luxembourg	Uruguay
Emirats arabes unis	Mexique	Venezuela.
Espagne	Nauru	
Etats-Unis	Pays-Bas	
France	Nigeria	
Grèce	Pakistan	
Grenade	Panama	

Pays et territoires où la situation est préoccupante

Albanie	Egypte	Palau
Antilles néerlandaises	Gibraltar	Pérou
Afrique du Sud	Guatemala	Pologne
Argentine	Haïti	Portugal
Aruba	Honduras	République tchèque
Bahreïn	Irlande	Roumanie
Barbades	îles Cook	Sainte-Lucie
Belgique	îles Marshall	Salvador
Belize	îles Turks et Caicos	Samoa
Bolivie	îles Vierges britanniques	Seychelles
Bulgarie	Jamaïque	Slovaquie
Cambodge	Lettonie	Ukraine
Chili	Macao	Vanuatu
Corée du Nord	Malaisie	Vietnam
Corée du Sud	Monaco	Yougoslavie.
Costa-Rica	Nicaragua	
Equateur	Niue	

Pays et territoires à surveiller

Afghanistan	Ghana	Niger
Algérie	Guyana	Norvège
Angola	îles Salomon	Nouvelle-Zélande
Anguilla	Iran	Oman
Arabie saoudite	Jordanie	Ouganda
Arménie	Kazakhstan	Ouzbékistan
Azerbaïdjan	Kenya	Papouasie-Nouvelle-Guinée
Bangladesh	Koweït	Qatar
Biélorussie	Kyrgystan	Sénégal
Bénin	Laos	Slovénie
Bermudes	Liberia	Sri Lanka
Bosnie-et-Herzégovine	Lithuanie	Suède
Botswana	Macédoine	Suriname
Brunéi	Madagascar	Swaziland
Cameroun	Malawi	Tadjikistan
Côte-d'Ivoire	Maldives	Tanzanie
Croatie	Mali	Togo
Cuba	Malte	Tonga
Danemark	Maroc	Trinidad-et-Tobago
Erythrée	Maurice	Tunisie
Estonie	Moldavie	Turkménistan
Etats fédérés de Micronésie	Mongolie	Yémen
Ethiopie	Montserrat	Zambie
Fidji	Mozambique	Zimbabwe.
Finlande	Namibie	
Géorgie	Népal	

d'autres produits de contrebande); 4) les éventuelles ramifications internationales telles que les perçoivent les Etats-Unis; 5) les répercussions de la situation sur les intérêts des Etats-Unis; 6) si le pays ou territoire a pris les mesures législatives voulues pour corriger des problèmes précis; 7) s'il y a des lacunes au niveau de l'octroi de permis aux centres financiers et sociétés extraterritoriaux ou au niveau de leur surveillance; (8) si les lois d'un pays ou territoire font l'objet d'une application efficace; et (9) le degré de coopération entre les organismes publics des Etats-Unis et un Etat étranger lorsque les intérêts des Etats-Unis sont en jeu. En outre, une vingtaine d'autres facteurs secondaires sont pris en considération.

Un Etat peut être classé dans la catégorie des pays dont la situation est très préoccupante (comme les Etats-Unis ou le Royaume-Uni, par exemple), alors même qu'il s'est doté d'une législation de grande envergure et qu'il lutte énergiquement contre le blanchiment. Dans certains cas, une telle classification peut être simplement ou essentiellement le reflet de la taille de l'économie du pays en question. Dans ces pays, le blanchiment représente probablement un volume important, ce qui met leurs pouvoirs publics dans l'obligation de mener une action rapide, continue et efficace. Dès lors, les Etats-Unis attacheront probablement une attention prioritaire à ces pays. Ceux dont la situation est considérée simplement préoccupante ne font pas peser une menace aussi lourde, mais ils doivent malgré tout se doter d'un dispositif antiblanchiment, ou le renforcer le cas échéant. Quant aux pays et territoires de la troisième catégorie, qui ne suscitent pas d'inquiétude dans l'immédiat, ils méritent cependant d'être surveillés parce que, lorsque toutes les conditions sont réunies, n'importe quel pays peut devenir une plaque-tournante du blanchiment. □

SOURCES D'INFORMATION

ADRESSES ET SITES INTERNET

MINISTERES ET ORGANISMES PUBLICS DES ETATS-UNIS

Département du Trésor

Financial Crimes Enforcement Network (FINCEN)

Office of Communications

2070 Chain Bridge Road

Suite 200

Vienna, Virginie 22182, Etats-Unis

Téléphone: (800) SOS-BUCK

<http://www.ustreas.gov/fincen/border.html>

U.S. Customs Service

Money Laundry Coordination Center

Money Laundering Enforcement

<http://www.customs.treas.gov/enforcem/monlaund.htm>

Département de la Justice

Criminal Division

Asset Forfeiture and Money Laundering Section

950 Pennsylvania Avenue, N.W.

Washington, DC 20530-0001, Etats-Unis

Téléphone: (202) 514-1263

<http://www.usdoj.gov/criminal/afmls.html>

Drug Enforcement Administration

Financial Investigations Section

Money Laundering

2401 Jefferson Davis Highway

Alexandria, Virginia 22301, Etats-Unis

<http://www.dea.gov/programs/money.htm>

Département d'Etat (ministère des Affaires étrangères)

Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs

Room 7333

2201 C Street, N.W.

Washington, DC 20520, Etats-Unis

Téléphone: (202) 647-8464

<http://www.state.gov/g/inl>

ORGANISMES INTERNATIONAUX ET ETRANGERS

Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux

Secrétariat du GAFI

GAFI/OCDE

2, rue André-Pascal

75775 Paris Cedex 16

France

Téléphone: (33) 1.45.24.82.00

Télécopie: (33) 1.45.24.85.00

Courrier électronique: fatf.contact@oecd.org

http://www.oecd.org/fatf/index_fr.htm

Organisation des Etats américains

Commission interaméricaine de contrôle de l'abus de drogues (OAS/CICAD)

<http://www.cicad.oas.org/es/Lavado/Principal.htm> (en espagnol)

Gendarmerie royale du Canada

<http://www.rcmp-grc.gc.ca/html/laundry.htm>

Groupe d'action financière des Caraïbes

<http://www.cfatf.org/>

BIBLIOGRAPHIE (EN ANGLAIS)

- Baker, Raymond W. "The Biggest Loophole in the Free-Market System." *Washington Quarterly*, vol. 22, no. 4, Autumn 1999: pp. 29-46.
- Bentham, Mandy. *The Politics of Drug Control*. London: Macmillan; New York: St. Martin's Press, 1998.
- Blunden, Bob. *The Money Launderers: How They Do It, and How to Catch Them at It*. Chalford, England: Management Books 2000, 2001.
- International Monetary Fund. *Enhancing Contributions to Combating Money Laundering: Policy Paper*. Prepared by the staffs of the International Monetary Fund and the World Bank. Washington D.C.: IMF, 2001.
<http://www.imf.org/external/np/ml/2001/eng/042601.htm>
- International Monetary Fund. *Financial System Abuse, Financial Crime and Money Laundering: Background Paper*. Washington D.C., IMF, 2001.
<http://www.imf.org/external/np/ml/2001/eng/021201.htm>
- Lilley, Peter. *Dirty Dealing: The Untold Truth About Global Money Laundering*. London: Kogan Page, 2000.
- Money Laundering Alert* [periodical]
Publisher: Alert Global Media.
<http://www.moneylaundering.com>,
<http://www.lavadodiner.com> (Spanish)
- Morris-Cotterill, Nigel. "Money Laundering." *Foreign Policy*, May/June 2001 pp. 16-20, 22.
- The National Money Laundering Strategy for 2000*. Washington, D.C.: U.S. Department of the Treasury and U.S. Department of Justice, 2000.
<http://www.treas.gov/press/releases/docs/ml2000.pdf>
- Robinson, Jeffrey. *The Laundrymen: Inside Money Laundering, the World's Third Largest Business*. Rev. ed. London and New York: Pocket Books, 1998.
- Savla, Sandeep. *Money Laundering and Financial Intermediaries*. The Hague: Kluwer Law International, 2001.
- Stessens, Guy. *Money Laundering: A New International Law Enforcement Model*. Cambridge, England: Cambridge University Press, 2000.
- U.S. Congress. House. Committee on Banking and Financial Services. *Money Laundering*. Hearing, 106th Congress, 2d Session, Washington, D.C.: Government Printing Office, 2000.
- U.S. Congress. House. Committee on Banking and Financial Services. *Money Laundering and Financial Crimes Strategy Act of 1998*. Report to Accompany H.R. 1756, 105th Congress, 2d Session, Washington, D.C.: Government Printing Office, 1998.
- U.S. Congress. House. Committee on Banking and Financial Services. *Russian Money Laundering*. Hearing, 106th Congress, 1st Session, Washington, D.C.: Government Printing Office, 1999.
- U.S. Congress. Senate. Committee on Governmental Affairs. Permanent Subcommittee on Investigations. *Report on Correspondent Banking and Money Laundering: A Gateway to Money Laundering*. Report prepared by the Minority Staff, 107th Congress, 1st Session, Washington, D.C.: Government Printing Office, 2001.
http://www.senate.gov/-gov_affairs/020501_psi_minority_report.htm
- U.S. Department of State. *Money Laundering and Financial Crimes*. Washington, D.C.: Bureau of International Narcotics and Law Enforcement, 2001.
<http://www.state.gov/g/inl/rls/nrcrpt/2000/index.cfm?docid=959>
- U.S. General Accounting Office. *Money Laundering: Observations on Private Banking and Related Oversight of Selected Offshore Jurisdictions*. Washington, D.C.: GAO, 1999.
- U.S. General Accounting Office. *Suspicious Bank Activities: Possible Money Laundering by U.S. Corporations Formed for Russian Entities*. Washington, D.C.: GAO, 2000.

U.S. General Accounting Office. *Money Laundering: Oversight of Suspicious Activity Reporting at Bank-Affiliated Broker-Dealers*. Washington, D.C.: GAO, 2001.

Williams, B. Frederic and Frank D. Whitney. *Federal Money Laundering: Crimes and Forfeitures*. Charlottesville, Virginia: Lexis Law Publishing, 1999.

Woods, Brett F. *The Art and Science of Money Laundering: Inside the Commerce of the International Narcotics Traffickers*. Boulder, Colorado: Paladin Press, 1998.

Perspectives économiques

Volume 6

Revue électronique du département d'Etat des Etats-Unis

Numéro 2



LA LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DES CAPITAUX

- Les conséquences du blanchiment des capitaux et de la délinquance financière
- Les normes et la coopération internationales contre le blanchiment des capitaux
 - « Suivre l'argent » pour réprimer le blanchiment des capitaux
- La nécessité d'une lutte durable contre le blanchiment des capitaux

Mai 2001