

# Combattre le blanchiment d'argent

*Eduardo Aninat, Daniel Hardy et R. Barry Johnston*

Le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme peuvent menacer la stabilité financière et la prospérité économique, ce qui accentue la gravité des infractions principales. En collaboration étroite avec la communauté internationale, le FMI redouble d'efforts pour combattre ces abus.

**L**E BLANCHIMENT d'argent et le financement du terrorisme ne sont généralement pas liés à l'instabilité financière, mais ils devraient l'être. Ces activités ne sont pas seulement les effets secondaires ou les précurseurs d'infractions souvent sérieuses et même d'actes de barbarisme : elles affectent aussi des êtres humains et des institutions qui, en d'autres circonstances, ne seraient pas touchés. Lorsqu'une institution financière est utilisée involontairement par des éléments criminels ou des terroristes, elle risque de compromettre sa réputation. Si des membres de son personnel complotent avec des éléments criminels pour blanchir des fonds ou financer des terroristes, les dégâts peuvent être bien plus élevés. Ceux qui traitent avec une institution dont on découvre qu'elle blanchit de l'argent peuvent aussi voir leur réputation salie et lorsqu'une place financière est largement perçue comme étant vulnérable au blanchiment d'argent, d'autres opérateurs se garderont d'y investir. Le danger le plus sérieux apparaît lorsque des institutions financières importantes sont contrôlées par des criminels, car dans ce cas l'intégrité et les opérations de l'ensemble du système financier peuvent être compromises.

Pour certains pays, l'impact économique et financier pourrait être notable. Une fois l'intégrité d'une institution ou d'une place financière remise en question, sa viabilité à long terme est en jeu, avec des conséquences économiques qui pourraient être sérieuses. Par ailleurs, si le système financier n'est pas suffisamment intègre, les décisions concernant l'affectation des ressources sont faussées et l'investissement est mal orienté, ce qui pèse sur la croissance économique.

Le blanchiment d'argent est la transformation du produit d'une infraction sous une forme utilisable et le camouflage de ses sources illégales. Après que le produit d'une infraction est introduit dans le système financier, il est caché — blanchi — grâce à divers opérations et instruments financiers, pour être finalement investi dans des actifs financiers et connexes. Il s'agit souvent d'opérations internationales, qui permettent de dissimuler la source des fonds (encadré 1).

En fait, le blanchiment d'argent est mondial par nature. Si un pays durcit sa réglementation concernant le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, ces activités seront vite transférées dans un pays où la réglementation est moins stricte. Même un pays où la criminalité et le blanchiment d'argent sont limités devra peut-être prendre des mesures pour éviter l'immigration du problème.

Le financement du terrorisme est le traitement de biens d'une source quelconque (peut-être légitime) aux fins du financement d'une activité terroriste passée ou future. Comme

les techniques sont en grande partie les mêmes que pour le blanchiment d'argent, beaucoup de contre-mesures sont donc identiques aussi. Par ailleurs, on sait que plusieurs organisations terroristes financent leurs activités par le crime. Néanmoins, le financement du terrorisme diffère du blanchiment d'argent à plusieurs égards qui touchent la politique des pouvoirs publics. Il est parfois beaucoup plus difficile à détecter que le blanchiment d'argent parce qu'il est orienté essentiellement vers des activités futures : il est possible que la seule infraction commise au moment du financement soit une conspiration en vue d'un acte terroriste. En outre, on estime en général que les montants nécessaires pour financer le terrorisme sont relativement faibles — les attentats du 11 septembre contre le World Trade Center et le Pentagone ont nécessité moins de 1 million de dollars, estime-t-on — par rapport aux opérations commerciales normales ou aux montants généralement blanchis, par exemple par de gros trafiquants de drogue, qui s'élèvent parfois à plusieurs centaines de milliards de dollars par an.

Encadré 1

## Un exemple de blanchiment d'argent

Un cas récent de blanchiment d'argent a été dévoilé lorsque trois institutions financières ont notifié des opérations suspectes similaires. Il s'est avéré que des trafiquants de drogue utilisaient des intermédiaires qui livraient en liquide le produit d'activités illicites à des employés d'agences de voyage et d'entreprises d'import-export. Ceux-ci plaçaient les fonds sur leurs comptes bancaires et, pour une commission, les transféraient sur des comptes à l'étranger sur la base de fausses factures. On estime que 30 millions de dollars ont été blanchis de cette manière, mais, finalement, des actions en justice ont été engagées dans deux pays.

Ce cas présente bon nombre des caractéristiques communes du blanchiment d'argent et de contre-mesures efficaces : du liquide est introduit dans le système bancaire par des individus très éloignés de l'infraction (activité qui produit les espèces ou d'autres valeurs à blanchir); on multiplie les opérations en répartissant les fonds parmi de nombreux petits agents apparemment inoffensifs, ce qui crée une piste trompeuse, et en transférant les fonds à l'étranger aussi vite que possible. L'analyse coordonnée des notifications de ces transactions suspectes de sources différentes a permis de démasquer un dispositif de blanchiment d'argent.

# et le financement du terrorisme



## Mesures d'accompagnement

Les autorités nationales et la communauté internationale combattent depuis longtemps le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Depuis les attentats du 11 septembre, elles ont redoublé d'efforts. Il s'agit essentiellement d'améliorer la surveillance et la réglementation au niveau national, ainsi que l'information, surtout internationale. L'efficacité de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dépend de la création d'un système cohérent de contre-mesures, qui doivent inclure un certain nombre d'éléments essentiels.

Comme condition préalable, une loi doit établir le cadre juridique global, ainsi que les obligations des institutions financières et des autres fournisseurs de services financiers. Cette loi doit définir le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, et prévoir des peines proportionnelles. Elle doit englober un large éventail d'infractions et définir les responsabilités et les pouvoirs des divers organes publics concernés. Elle doit aussi établir les obligations d'information des différentes catégories d'institutions : les banques commerciales sont généralement obligées d'être particulièrement vigilantes, étant donné leur rôle dans le système de paiement. Cependant, comme les criminels exploitent les lacunes de la législation, une large couverture sectorielle est nécessaire. Par ailleurs, la multiplication des opérations et le placement de fonds dans le système financier passent souvent par des institutions financières autres que des banques. Les systèmes mis en place par les banques pour lutter contre le blanchiment d'argent seront d'une utilité limitée s'il est facile de blanchir de l'argent par l'intermédiaire de compagnies d'assurances et de maisons de titres. Par exemple, des fonds ont été blanchis par des achats en espèces de polices d'assurance à prime unique, encaissées par l'intermédiaire de comptes bancaires.

Pour que la loi soit opérationnelle, des règlements et un contrôle doivent être appliqués. Premièrement, les institutions financières doivent chercher à éviter de traiter avec des éléments criminels. Elles doivent vérifier l'identité et la légitimité

de leurs clients, en particulier les nouveaux clients et ceux agissant au nom de tiers. L'obligation de «connaître le client» ou de «diligence raisonnable» signifie en partie qu'il faut établir que les clients potentiels sont effectivement ceux qu'ils prétendent être, mais peut inclure aussi des vérifications plus complexes. Dans un monde en voie de globalisation, il peut être assez difficile de savoir si une entreprise étrangère est tout à fait honnête et si elle est impliquée dans une opération de blanchiment d'argent, même si certaines circonstances devraient déclencher un examen approfondi, par exemple lorsqu'une contrepartie provient d'un territoire reconnu comme ayant un médiocre système de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

Deuxièmement, ces dispositions doivent être appuyées par des mesures assurant que les criminels ne prennent pas le contrôle d'institutions financières. Sinon, il sera très difficile de détecter et d'éliminer le blanchiment d'argent (ou le financement du terrorisme). Il est donc important que les principaux actionnaires et les cadres supérieurs des institutions financières démontrent leur aptitude à occuper leur poste, ainsi que leur respectabilité. Ces obligations s'appliquent au stade initial de l'agrément, mais aussi lorsque l'actionnariat ou la direction change.

Troisièmement, les institutions financières doivent établir des systèmes d'identification et de notification d'opérations inhabituelles ou suspectes. Les institutions financières elles-mêmes doivent être conscientes de la menace du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme, former leur personnel à détecter des activités suspectes et mettre en place des procédures précises de notification aux autorités. Il est inutile d'établir des systèmes élaborés de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme si le personnel qui traite avec les clients n'est pas en mesure d'identifier et de notifier des opérations suspectes. (Par exemple, dans un cas récent, une banque a engagé du personnel pour traiter le volume accru de nouveaux billets de banque de gros montant déposés par un client avant d'envisager que ces opérations étaient peut-être

liées à du blanchiment d'argent. Il s'est avéré que ces dépôts avaient une origine criminelle.)

Quatrièmement, la déclaration d'opérations inhabituelles et les règles sur «la connaissance du client» doivent être appuyées par une comptabilité adéquate. Lorsqu'une opération suspecte fait l'objet d'une enquête, une institution financière doit être en mesure d'aider les autorités à en suivre la trace comptable en remontant au moins cinq ans en arrière.

Les pouvoirs publics doivent mettre en place des institutions disposant du pouvoir et des ressources nécessaires pour assurer que les entreprises commerciales concernées respectent les lois et réglementations et que tout cas présumé de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme puisse être surveillé. De manière générale, les autorités de réglementation du secteur financier sont chargées de surveiller les méthodes de lutte contre le blanchiment d'argent et de financement du terrorisme qui sont utilisées par les institutions financières, ainsi que de vérifier l'aptitude et la respectabilité de leurs gestionnaires et propriétaires. Cette surveillance n'est dans une large mesure pas séparable d'autres aspects de la surveillance prudentielle, et des économies d'échelle sont clairement possibles. Par exemple, les autorités de contrôle bancaire doivent examiner les procédures de contrôle interne d'une banque commerciale pour éviter la fraude interne ou un comportement imprudent et, dans le même temps, elles peuvent vérifier si la banque est en mesure de limiter la vulnérabilité au blanchiment d'argent. En outre, les autorités de contrôle bancaire établissent généralement des accords internationaux d'échange d'informations et de coopération sur la surveillance des institutions actives dans plusieurs pays. Ces accords doivent appuyer les mesures de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (par exemple en ce qui concerne le contrôle de l'aptitude et de la respectabilité des propriétaires et des gestionnaires).

Bon nombre de pays ont mis en place aussi des organes spécialisés appelés cellules de renseignement financier. Sur la base d'enquêtes et d'analyses, ces organes fournissent aux autorités concernées des informations financières et connexes concernant le produit présumé d'activités illicites. Un élément essentiel de leur travail est le partage d'informations sur des opérations internationales suspectes. Le Groupe Egmont, créé en 1995, est une association de cellules de renseignement financier qui diffuse les pratiques optimales parmi ses membres.

Les initiatives ci-dessus doivent être appuyées par une sensibilisation générale aux questions en jeu, une formation appropriée du personnel des autorités de réglementation et des institutions financières pour assurer une vigilance adéquate, et par un partage des informations au niveau national et international sur les criminels et terroristes reconnus. Des institutions telles que le Groupe d'action financière (GAFI) sur le blanchiment de capitaux contribuent grandement à ces mesures d'accompagnement, par exemple grâce à leur typologie des techniques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme.

## Le rôle du FMI

Le FMI souligne depuis un certain temps qu'un système financier sain est une condition préalable à la stabilité macro-

économique et à une croissance durable, sans compter la bonne santé du système financier international. Il favorise donc une politique avisée du secteur financier et aide les pays à mettre en place les institutions nécessaires pour éviter les crises financières. Dans le cadre de ces efforts, le FMI a commencé à inclure des questions relatives à la lutte contre le blanchiment d'argent dans ses travaux sur les systèmes financiers et, en avril 2001, son Conseil d'administration a approuvé une série d'initiatives dans ce domaine.

Après les attaques terroristes du 11 septembre, le FMI a réexaminé rapidement comment il pourrait contribuer aux efforts déployés par la communauté internationale pour combattre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme en restant dans ses domaines de compétence et de spécialisation. Il a été noté que, si les autorités nationales, les institutions financières et les citoyens sont responsables au premier chef de ces activités, le FMI pourrait jouer un rôle de facilitation, en mettant l'accent sur l'intégrité et la stabilité du système financier international et en collaborant étroitement avec le GAFI, les autres organes de normalisation et la Banque mondiale. Le FMI s'intéresserait principalement aux questions qui ont un rapport avec la macroéconomie et qui posent un risque notable de blanchiment d'argent et de financement

### Encadré 2

#### Un nouvel outil

L'établissement d'une méthodologie unique d'évaluation des systèmes de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme est en bonne voie, et cette méthodologie devrait pouvoir être adoptée d'ici l'automne 2002. Il s'agit d'une description détaillée des mesures à prendre pour appliquer les 40 + 8 recommandations du GAFI — les 40 recommandations sur le blanchiment d'argent et les 8 recommandations sur le financement du terrorisme diffusées en octobre 2001. L'achèvement de la méthodologie et des modalités d'évaluation permettrait de recevoir le feu vert du FMI et de la Banque mondiale pour préparer des rapports connexes sur les normes et les codes — documents qui examinent dans quelle mesure les pays observent certains codes et normes universels — pour les 40 + 8 recommandations du GAFI.

Une méthodologie préliminaire est déjà utilisée à titre expérimental dans le cadre du programme d'évaluation du secteur financier engagé par le FMI et la Banque mondiale et les évaluations des places financières offshore par le FMI. Avec ces deux activités, le FMI et la Banque espèrent achever 30 à 40 évaluations détaillées de systèmes de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme en 2002. Le rythme des évaluations des places offshore s'est accéléré, et l'objectif est d'achever toutes les évaluations d'ici la fin 2003. Ces places sont particulièrement vulnérables au blanchiment d'argent, parce que bon nombre des opérations et des institutions financières qui y opèrent sont domiciliées ailleurs — ce qui complique l'application du principe de diligence raisonnable et l'identification des transactions suspectes — et parce que la vitalité financière de ces places dépend du maintien d'une réputation d'intégrité financière.

du terrorisme. Cependant, il ne serait pas impliqué dans l'application des lois.

Un programme de travail renforcé pour la participation du FMI à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme a été approuvé par le Comité monétaire et financier international — organe directeur du FMI — lors de sa réunion de novembre 2001. Ce programme, qui est coordonné étroitement avec les activités complémentaires de la Banque mondiale, aide les pays membres à identifier les lacunes de leur système de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et traduit la stratégie générale décrite ci-dessus en une analyse et des recommandations spécifiques qui seront utiles pour les pays membres. Cinq éléments principaux sont à noter.

**Méthodologie.** Le FMI, la Banque mondiale, le GAFI et d'autres organes de normalisation (Groupe Egmont, Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, Organisation internationale des commissions de valeurs et Association internationale des contrôleurs d'assurance) préparent une méthodologie commune d'évaluation globale en vue de l'établissement d'une norme internationale pour la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (encadré 2). Cette méthodologie, qui pourra être appliquée dans les évaluations du GAFI, du FMI et de la Banque mondiale, permettra d'ajouter la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme à la liste des domaines où des normes et des codes sont utilisés dans les travaux opérationnels du FMI et de la Banque.

**Évaluation.** Le FMI a renforcé ses évaluations des systèmes établis par les pays membres pour combattre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dans le cadre de ses évaluations du secteur financier (généralement effectuées en collaboration avec la Banque mondiale) et des places financières offshore. Ces évaluations, qui servent à identifier les faiblesses potentielles et à formuler des projets de mesures correctives, incitent souvent les pays à renforcer leur système, par exemple leur législation et leurs institutions. Le nombre de ces évaluations augmente, et 30 à 40 systèmes seront évalués en 2002.

**Assistance technique.** De même que la Banque mondiale, le FMI fournit davantage de conseils techniques dans ce domaine. Il aide les pays à rédiger des lois qui sont conformes aux meilleures pratiques internationales et à renforcer les institutions impliquées dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, par exemple les autorités de contrôle du secteur financier et les cellules de renseignement financier. Depuis septembre 2001, le FMI et la Banque ont aidé une trentaine de pays à renforcer leur système de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Cette assistance prend parfois la forme d'un projet régional : par exemple, le FMI a aidé à mettre en place une cellule de renseignement financier pour un groupe d'îles du Pacifique et à organiser un séminaire régional de formation multidisciplinaire en Amérique du Sud. En outre, le FMI et la Banque ont organisé une série de réunions pour faciliter la coordination de l'assistance technique parmi les organisations multilatérales et régionales impliquées et les principaux fournisseurs d'assistance.

**Surveillance et dialogue.** Les services du FMI et les autorités nationales examinent la politique de lutte contre le blanchi-



De gauche à droite : R. Barry Johnston est Chef de division et Daniel Hardy Chef de division adjoint du Département de la monnaie et des changes du FMI. Eduardo Aninat est Directeur général adjoint du FMI.

ment d'argent et le financement du terrorisme dans le cadre des consultations au titre de l'article IV — le dialogue régulier entre le FMI et chaque pays membre sur les questions et politiques économiques dans le pays concerné. Ces entretiens aident à informer les pays membres de ce que le FMI fait dans ce domaine et leur fournissent une référence à partir de laquelle ils peuvent examiner leurs propres efforts. Ils leur offrent aussi l'occasion de présenter au reste de la communauté internationale la force de leur système de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Par exemple, pendant les consultations de 2002 avec les États-Unis au titre de l'article IV, les autorités ont expliqué qu'une nouvelle loi — «Patriot Act» — promulguée en octobre 2001 — prévoyait le partage de l'information entre les organes d'exécution, les autorités de réglementation et les institutions financières, conférerait de nouveaux pouvoirs aux autorités de réglementation dans la lutte contre le financement du terrorisme, et renforçait et élargissait les obligations d'information en ce qui concerne la lutte contre le blanchiment d'argent.

**Recherche.** Le FMI et la Banque étudient des questions telles que les conséquences économiques du blanchiment d'argent et les systèmes informels de transferts de fonds entre pays industrialisés et en développement. Lorsque ces systèmes de transferts sont informels, l'anonymat est une caractéristique importante qui rend ces systèmes vulnérables au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme.

## Conclusions

Un effort extraordinaire a été déployé pour renforcer le système de défense international contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme après les événements tragiques du 11 septembre. Des progrès notables ont été accomplis sur de nombreux fronts : les pays réévaluent l'adéquation de leur système de défense et prennent des mesures correctives. Mais il reste beaucoup à faire pour mettre en place les capacités institutionnelles et techniques nécessaires. Il s'agira essentiellement d'entretenir cette dynamique et d'éliminer les lacunes des systèmes de défense afin de détecter et d'empêcher le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme à l'échelle internationale. **F&D**