



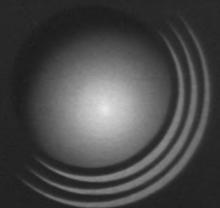
doc.  
CA1  
EA365  
2002C52  
FRE



La lutte contre  
le financement du terrorisme :  
analyse des instruments  
multilatéraux et leçons apprises  
de la lutte antidrogue

**GUILLERMO AUREANO**

**PRISI**  
PROGRAMME  
DE RECHERCHE ET  
D'INFORMATION  
DANS LE DOMAINE  
DE LA SÉCURITÉ  
INTERNATIONALE



**ISROP**  
INTERNATIONAL  
SECURITY  
RESEARCH AND  
OUTREACH  
PROGRAMME

**LA LUTTE CONTRE LE FINANCEMENT DU  
TERRORISME :  
ANALYSE DES INSTRUMENTS MULTILATERAUX  
ET LEÇONS APPRISSES DE LA LUTTE ANTIDROGUE**

Guillermo R. Aureano

Rapport préparé dans le cadre du Programme de recherche et d'information  
dans le domaine de la sécurité internationale  
Direction générale de la sécurité internationale

Décembre 2002



64651269

## TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE.....	iii
EXECUTIVE SUMMARY.....	iv
RÉSUMÉ.....	v
 INTRODUCTION.....	 1
 <b>INSTRUMENTS MULTILATÉRAUX ET NATIONAUX</b>	
1. LES INSTRUMENTS MULTILATÉRAUX.....	3
1.1 L'Organisation des Nations Unies.....	3
1.1.1 La Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme..	3
1.1.2 La Résolution 1373 du Conseil de sécurité.....	5
1.2 Le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux.....	6
1.3 Autres organisations multilatérales.....	7
 2. LES INSTRUMENTS NATIONAUX	
2.1 Canada.....	8
2.2 Etats-Unis d'Amérique.....	9
2.3 France.....	11
2.4 Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.....	12
 <b>PERCEPTIONS, OBSTACLES ET ÉVALUATIONS.....</b>	 <b>14</b>
1. Perceptions.....	15
1.1 Cartels de la drogue ou filières de trafic ?.....	15
1.2 Agents corrompus ou réseaux de corruption ?.....	17
1.3 Quelles organisations terroristes ?.....	18
 2. Obstacles.....	 20
2.1 Obstacles contextuels.....	20
2.1.1 La déréglementation de l'économie.....	20
2.1.2 Secret bancaire, politiques fiscales et compétitivité.....	22
2.2 Obstacles particuliers.....	24
2.2.1 Obstacles à l'entraide judiciaire.....	25
 3. Évaluations.....	 27
3.1 Les évaluations unilatérales.....	27
3.1.1 La guerre contre la drogue et la procédure de certification.....	27
3.1.2 Des « états voyous » à l' « axe du mal ».....	29
3.2 Les évaluations multilatérales.....	30
3.2.1 Politiques anticorruption.....	30
3.2.2 Politiques antiblanchiment et programmes de lutte contre le financement du terrorisme.....	31
3.3 Un pavé dans la mare ?.....	34
 <b>REMARQUES FINALES.....</b>	 <b>35</b>
 <b>RESSOURCES BIBLIOGRAPHIQUES.....</b>	 <b>38</b>

## PRÉFACE

Les vues et opinions exprimées dans cette étude reflètent uniquement celle de l'auteur et ne reflète pas nécessairement les vues et opinions du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et du Gouvernement du Canada.

Le Programme de recherche et d'information dans le domaine de la sécurité internationale (PRISI) de la Direction générale sur la sécurité internationale a demandé à l'auteur, Guillermo Aureano du Groupe d'étude et de recherche sur la sécurité internationale de l'Université de Montréal, de remplir le mandat de recherche suivant :

« produire une étude comparative portant sur la lutte contre le financement du terrorisme et les leçons apprises de la lutte antidrogue en analysant. 1) les instruments multilatéraux et des mesures complémentaires prises par le Canada, les États-Unis, la France et le Royaume-Uni; 2) l'adéquation des "idéal-types" des traités internationaux à la complexité des réseaux terroristes, 3) les obstacles auxquelles les conventions internationales pourraient se buter; 3) les mécanismes d'évaluation des différents politiques nationales. »

Le Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international tient à le remercier de sa collaboration. La version disponible ici représente une version abrégée du rapport originalement soumis par l'auteur.

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international  
125 Promenade Sussex  
Ottawa, Ontario, Canada

Décembre 2002

## EXECUTIVE SUMMARY

This report analyses the financial response to the September 11, 2001 attacks, as compared with the fight against money laundering. This fight, which has been going on for some 15 years, can actually shed light on and provide an indication of the challenges that face those in charge of tracking down terrorist funds.

The first part of the report examines the multilateral instruments involved in combating the funding of terrorism and the complementary action taken by Canada, the United States, France and the United Kingdom. Following this is a comparison of these new instruments and the anti-laundering mechanisms put in place as part of the war against drugs and anti-corruption programs. This comparison is organized along three lines: 1. positions, conveyed through international treaties, concerning the organization and activities of criminal groups; 2. the definition of offences and the resulting cooperation mechanisms between states; and 3. the evaluation of national policies and sanctions prescribed for non-cooperative countries.

As in the case of drug and corruption money, funds supporting terrorism are difficult to trace due to a number of factors. Standard-setting instruments do not appear to take into account the structure and operation of criminal organizations. International cooperation, though seen as essential, is hampered by the impenetrability of the financial world, and apprehensions relating to the ultimate purpose of inquiries, and national sovereignty safeguards in penal and fiscal matters. Lastly, carrying out objective evaluations and imposing non-arbitrary sanctions on offending countries still present a daunting challenge.

## RÉSUMÉ

Ce rapport analyse la riposte financière au terrorisme après les attentats du 11 septembre 2001 en la confrontant à la lutte antiblanchiment. Cette dernière, vieille déjà d'une quinzaine d'années, peut en effet éclairer et anticiper les défis auxquels seront confrontés les responsables de la chasse à l'argent des terroristes.

La première partie du rapport examine les instruments multilatéraux de lutte contre le financement du terrorisme et les mesures complémentaires prises par le Canada, les États-Unis, la France et le Royaume-Uni. Suit la comparaison entre ces nouveaux instruments et les dispositifs antiblanchiment mis en place dans le cadre de la guerre contre la drogue et des programmes anticorruption. Cette comparaison s'articule autour de trois axes : 1. les postulats, véhiculés par les traités internationaux, concernant l'organisation et les activités des groupes criminels ; 2. la définition des délits et les mécanismes de coopération interétatique qui en découlent ; 3. l'évaluation des politiques nationales et les sanctions prévues à l'égard des pays non coopératifs.

Comme l'argent de la drogue et de la corruption, celui du terrorisme fait l'objet d'une traque difficile. De nombreux facteurs y contribuent. Les instruments normatifs semblent ignorer la structure et le fonctionnement des organisations criminelles. La coopération internationale, pourtant considérée comme essentielle, est entravée par l'opacité des milieux financiers, les craintes relatives à la finalité ultime des enquêtes et la protection de la souveraineté nationale en matière pénale et fiscale. Enfin, les évaluations objectives et l'application de sanctions non arbitraires aux pays fautifs demeurent difficiles à concrétiser.

## INTRODUCTION

La perception du terrorisme comme une menace à la sécurité internationale est un phénomène récent. Il faut en effet remonter au début des années 1990 pour que le terrorisme soit régulièrement cité au titre des formes d'agression pouvant mettre en danger l'intégrité des pays, le bien-être des populations et la stabilité de l'économie mondiale.

Les attentats perpétrés le 11 septembre 2001 sont venus confirmer, aux yeux des gouvernements occidentaux, l'urgence de contrer la menace terroriste. Et si certaines controverses ont surgi concernant les moyens qu'il fallait mettre en œuvre pour y parvenir, la riposte financière a suscité un large consensus. Une lutte internationale visant à couper les réseaux terroristes de tous leurs systèmes de financement a été immédiatement engagée.

Cette stratégie s'inspire largement des efforts déployés depuis une quinzaine d'années pour dissuader et réprimer la criminalité financière. C'est en effet le blanchiment des capitaux qui permet à une large gamme de criminels de profiter de leurs revenus tout en évitant les poursuites. Activité aujourd'hui bien connue, le blanchiment comprend trois étapes : le placement, l'empilement et l'intégration. Le placement désigne toutes les opérations permettant d'introduire de l'argent liquide dans le système financier sans éveiller les soupçons. Le fractionnement des dépôts, l'achat de chèques et le convoi transfrontalier d'espèces figurent parmi les méthodes de placement les plus utilisées. Suit l'empilement, qui consiste à faire de multiples transactions pour brouiller davantage les pistes. L'argent est soumis à des conversions et à des transferts fréquents, dans un dédale inextricable de banques et de sociétés. Au moment de l'intégration, les capitaux, déjà dissociés du délit lors des deux étapes précédentes, sont réinvestis dans des activités économiques légitimes. Les secteurs préférés sont ceux – comme l'immobilier, l'hôtellerie et les casinos – qui facilitent les trafics comptables et, conséquemment, le recyclage de nouveaux fonds illicites.

Criminels et fraudeurs blanchissent de l'argent pour en jouir pleinement sans que les activités illégales qui sont à l'origine de leur fortune puissent être repérées. En revanche, les terroristes n'ont pas pour but l'accumulation de profits et leurs sources de financement peuvent être licites – revenus d'entreprises, fonds collectés par des associations, dons de gouvernements et

de mécènes privés. Contrairement à la répression du blanchiment des capitaux, qui recherche pour l'essentiel le produit d'un délit déjà perpétré, la lutte au financement du terrorisme vise à retracer l'argent avant même qu'une infraction soit commise. Il n'empêche, les terroristes utilisent les instruments et les circuits financiers – formels et informels – dont les blanchisseurs ont su si bien profiter jusqu'à présent. Des manœuvres de distraction leur sont nécessaires pour dissimuler la finalité ultime de leurs transferts et de leurs dépenses. C'est pourquoi, dans l'optique des gouvernements, la chasse à l'argent du crime et du terrorisme constitue un seul et même défi. Il s'agit de préserver la souplesse du système financier, qui est le seul secteur vraiment mondialisé de l'économie, sans pour autant renoncer à contrôler les dérives.

## I. INSTRUMENTS MULTILATERAUX ET NATIONAUX

### 1. Les instruments multilatéraux

#### 1.1 L'Organisation des Nations Unies

La Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme et la Résolution 1373 du Conseil de sécurité sont aujourd'hui les principaux instruments multilatéraux visant à encadrer le volet financier de la lutte antiterroriste.

##### 1.1.1 La Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme

La Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, proposée par la France à la suite des attentats contre les ambassades américaines à Dar es-Salam (Tanzanie) et à Nairobi (Kenya) en 1998<sup>1</sup>, a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, à New York, le 9 décembre 1999. Elle est entrée en vigueur le 10 avril 2002, après la réception des 22 ratifications requises.

Ce nouveau traité est en quelque sorte venu compléter le droit international, qui ne prévoyait pas de mécanismes spécifiques pour combattre le financement du terrorisme. Les onze conventions précédentes, dont neuf ont été annexées à celle de 1999<sup>2</sup>, se limitent à énumérer des infractions terroristes afin de contourner le problème, longtemps insoluble, d'établir une définition globale du phénomène. Les pays du Sud, et en particulier les dirigeants qui avaient lutté contre les puissances coloniales et s'étaient déjà fait accuser d'avoir commis des actes de terrorisme, craignaient une instrumentalisation abusive des définitions globales. Pour des raisons

---

<sup>1</sup> Les pourparlers en vue d'adopter une convention contre le financement du terrorisme ont commencé à l'ONU en 1996. La France, préoccupée par les attentats commis à Paris en 1995 et 1996, a déposé un premier projet de convention le 8 novembre 1998 (document A/C.6/53/9) puis un second le 15 mars 1999, au moment de l'ouverture des négociations qui se sont soldées par l'adoption de la convention actuellement en vigueur.

<sup>2</sup> La Convention relative aux infractions et à certains actes survenant à bord des aéronefs (Tokyo, 14 septembre 1963) et la Convention sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection (Montréal, 1<sup>er</sup> mars 1991) ne figurent pas sur la liste annexée à la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme. Elles portent sur des domaines dont la dimension pénale est mieux définie par deux traités plus récents. Ces derniers, la Convention sur la capture illicite d'aéronefs (La Haye, 16 décembre 1970) et la Convention contre les attentats terroristes à l'explosif (New York, 15 décembre 1997), ont été effectivement intégrés au texte réprimant le financement du terrorisme.

quelque peu différentes, il était tout aussi délicat de s'attaquer sans ambages au financement du terrorisme. L'équilibre bipolaire qui caractérisa la guerre froide, avec la menace d'une catastrophe nucléaire, avait conduit les superpuissances à s'affronter par acteurs interposés. L'aide financière fournie aux groupes terroristes – les anticastristes cubains et les contras nicaraguayens en constituent deux exemples parmi tant d'autres – permettait aux superpuissances d'étendre leur influence et de mesurer leur pouvoir.

De fait, la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme est un produit des bouleversements provoqués par la chute de l'empire soviétique et par l'apparition de mouvements terroristes transnationaux, dont les liens avec les États sont plus flous. Dans ce contexte de détente relative, il a été plus facile d'accepter une définition commune du terrorisme, condition *sine qua non* pour incriminer son financement de la manière la plus large possible. En l'absence d'une telle définition, seul le financement des actions terroristes couvertes par les traités existants aurait pu faire l'objet de sanctions. En 1999, l'Assemblée générale de l'ONU a pu ainsi finalement adopter un texte incluant une définition du terrorisme. En vertu de l'article 2 de la Convention, un acte de terrorisme consiste à « tuer ou blesser grièvement un civil, ou toute autre personne qui ne participe pas directement aux hostilités dans une situation de conflit armé, lorsque, par sa nature ou son contexte, cet acte vise à intimider une population ou à contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque ». Et, aux termes de l'article 2 également, une infraction est commise par « toute personne qui, par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, illicitement et délibérément, fournit ou réunit des fonds dans l'intention de les voir utilisés ou en sachant qu'ils seront utilisés, en tout ou partie, en vue de commettre [un tel acte] ».

Les États ne s'engagent pas seulement à ériger en infraction le financement du terrorisme mais à se doter d'un dispositif efficace de répression. Le droit interne des États doit être modifié pour permettre la mise en cause de la responsabilité des personnes morales (article 5), ce qui représente une avancée majeure en matière d'assainissement des circuits financiers. En outre, et il s'agit ici d'un autre pas de géant, la Convention stipule que ni le secret bancaire ni le caractère fiscal d'une infraction ne peuvent être opposés à une demande d'entraide judiciaire ou d'extradition (articles 12 et 13). Les États acceptent également de prendre toutes les mesures nécessaires à la détection et au gel des fonds utilisés ou destinés à commettre des attentats, en vue de leur éventuelle affectation à l'indemnisation des victimes (article 8). Pour prévenir des actions terroristes et pour éviter que leurs auteurs échappent aux poursuites, les États doivent obliger les

institutions et les intermédiaires financiers à signaler les transactions suspectes et à identifier leurs clients (article 18).

La portée de la Convention est renforcée davantage par l'inclusion du principe « juger ou extraditer », désormais classique en matière de coopération antiterroriste. Ce principe stipule qu'un État doit engager des poursuites pénales à l'endroit d'un suspect ou l'extrader vers l'État requérant (article 10), procédure qui doit toutefois respecter les principes généraux du droit international : l'égalité souveraine, l'intégrité territoriale, la non-ingérence dans les affaires intérieures et l'applicabilité des conventions existantes (articles 20, 21, 22).

Malgré la complexité des incriminations et des mesures préventives proposées, la Convention ne prévoit pas de suivi de sa mise en œuvre.

#### 1.1.2 La Résolution 1373 du Conseil de sécurité

Avant les attentats du 11 septembre 2001, la Convention pour la répression du financement du terrorisme, signée par quarante pays, n'avait été ratifiée que par quatre<sup>3</sup>. Le processus de ratification s'accéléra par la Résolution 1373, adoptée à l'unanimité par le Conseil de sécurité de l'ONU le 28 septembre 2001. Elle exhorte la communauté internationale à « collaborer d'urgence pour prévenir et réprimer les actes de terrorisme », en s'attaquant notamment aux sources de financement<sup>4</sup>. Si la Résolution insiste, de manière fort logique, pour que les États ratifient le traité onusien de 1999, elle va encore plus loin en les enjoignant à prendre immédiatement des mesures supplémentaires. Ces dernières doivent viser, tout particulièrement, à criminaliser la fourniture ou la collecte délibérée de fonds pour perpétrer des actes de terrorisme, à geler les avoirs des personnes et entités liées aux terroristes et, enfin, à interdire de mettre des ressources économiques ou des services financiers à leur disposition (article 1). De plus, le Conseil de sécurité exige des États qu'ils rejettent les demandes d'asile provenant de ceux qui financent des actions terroristes et qu'ils se prêtent « la plus grande assistance lors des enquêtes criminelles et autres procédures portant sur le financement d'actes de terrorisme » (article 2).

---

<sup>3</sup> Le Botswana, l'Ouzbékistan, le Royaume-Uni et le Sri Lanka.

<sup>4</sup> Les Nations Unies avaient déjà adopté deux résolutions dans ce sens : la première, le 15 octobre 1999, visant les Taliban, la seconde, le 19 décembre 2000, à l'encontre d'Oussama ben Laden. Ces résolutions 1267 et 1333 demandent le gel des fonds de certains individus et des entités qui leur sont associés.

De plus, le Conseil de sécurité crée un comité de suivi et demande à tous les États de lui faire rapport, dans un délai péremptoire de 90 jours, sur les mesures prises en application de la Résolution (article 6).

## 1.2 Le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux

Créé en 1989 par le Groupe des Sept (G7), dans la foulée d'un scandale financier de grande envergure<sup>5</sup>, le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) est un organisme intergouvernemental qui incite les États à réformer les lois et réglementations antiblanchiment. Les 29 pays et les 2 organisations internationales qui en font partie se soumettent à un exercice annuel d'autoévaluation et à des rondes régulières d'évaluation mutuelle. Le Groupe d'action rédige également un rapport annuel et dresse des listes identifiant les pays dont les dispositifs antiblanchiment ont des « défaillances graves » et qui entravent la coopération internationale. Toutes ces activités de suivi reposent sur un document unique, les 40 Recommandations du GAFI, publiées en 1990 et révisées en 1996.

À la suite des attaques terroristes du 11 septembre, les ministres des Finances des pays membres de l'Union européenne et du G7 ont demandé au GAFI d'établir de nouvelles normes internationales pour prévenir l'utilisation du système financier par les terroristes. Le Groupe d'action a alors élaboré les 8 Recommandations spéciales, très similaires à celles de 1990. Elles demandent aux États d'élargir l'obligation de vigilance faite aux établissements et intermédiaires financiers afin de détecter les transactions suspectes liées au terrorisme. Elles innovent toutefois en soulignant la nécessité de mieux contrôler les systèmes informels de remise de fonds (recommandation spéciale VI) et de surveiller plus efficacement les organismes à but non lucratif (recommandation spéciale VIII). Ces nouvelles préoccupations découlent, très directement, des présomptions concernant l'organisation et les ressources des terroristes qui ont commis des attentats contre des intérêts américains au cours de la dernière décennie.

---

<sup>5</sup> Il s'agit des révélations sur les activités illicites de la *Bank of Credit and Commerce International*, BCCI, mises officiellement en évidence par un comité sénatorial américain, dont les travaux ont commencé au printemps 1988.

Enfin, le 24 avril 2002, le GAFI a diffusé les Directives à l'intention des institutions financières pour la détection des activités de financement du terrorisme, qui visent à les « protéger » contre les « abus » commis par des organisations terroristes.

### 1.3 Autres organisations multilatérales

Plusieurs autres organismes internationaux et régionaux, gouvernementaux et non gouvernementaux, ont adopté des traités et élaboré des plans d'action visant à combattre le financement du terrorisme. En règle générale, ils se fondent sur les résolutions et traités onusiens ainsi que sur les recommandations du GAFI.

Sur le plan international, la Banque mondiale (BM), le Fonds monétaire international (FMI), l'Office des Nations Unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime (ONUCDPC), la Banque des règlements internationaux (BRI), l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV), l'Organisation mondiale des douanes (OMD) et l'Organisation internationale de la police criminelle (Interpol) ont formulé, dans le cadre de leurs différents mandats, des programmes pour lutter contre les financements occultes des réseaux terroristes.

Un processus similaire est observable dans les enceintes régionales, mais il serait imprudent de comparer les directives du Parlement européen, qui ont force de loi pour les États membres, aux traités et déclarations émanant de l'Assemblée générale de l'Organisation des États américains (OEA) ou du Secrétariat du Commonwealth. Les organismes régionaux de type GAFI<sup>6</sup> ont également à surmonter des barrières importantes : rareté des ressources humaines et matérielles, faible volonté politique, difficulté à contrôler les établissements bancaires transnationaux, sans compter les coûts associés à la mise en œuvre unilatérale de mesures antiblanchiment, coûts que les États membres craignent particulièrement.

Quant au secteur privé, l'initiative la plus importante correspond peut-être au Groupe Wolfsberg, qui réunit douze banques de premier rang. Ses membres ont conçu, en collaboration

---

<sup>6</sup> Ce sont : le Groupe d'action financière des Caraïbes (GAFIC), le Groupe d'action financière de l'Amérique du Sud contre le blanchiment d'actifs (GAFISUD) le Groupe antiblanchiment de l'Asie-Pacifique (GAP), le Comité restreint d'experts sur l'évaluation des mesures antiblanchiment du Conseil d'Europe (PC-R-EV), le Groupe antiblanchiment de l'Afrique orientale et australe (GABAOA) et, enfin, le Groupe d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique centrale (GABAC).

avec l'organisation non gouvernementale Transparency International, un code de conduite pour empêcher les terroristes d'utiliser les instruments financiers offerts aux particuliers et aux entreprises.

Cette prolifération d'instances multilatérales va de pair avec une lutte acharnée pour prendre le leadership dans la lutte au financement du terrorisme. Les ministres des Finances et les gouverneurs des banques centrales des pays du G7, se sont penchés plusieurs fois sur la question, tentent de contrôler les initiatives prises à tous les niveaux.

## **2. Les instruments nationaux**

Le droit interne du Canada, des États-Unis, de la France et du Royaume-Uni a été rapidement adapté pour répondre aux exigences de la campagne internationale contre le financement du terrorisme. Si les résultats convergent, la chronologie des réformes n'est pas identique. Par ailleurs, même les pays qui disposaient déjà de normes assez restrictives ont dû combler certaines lacunes.

### **2.1 Canada**

Le 2 octobre 2001, le gouvernement canadien a adopté le Règlement d'application de la résolution des Nations Unies sur la lutte contre le terrorisme, qui porte, en grande partie, sur le contrôle du système financier. Pour donner force de loi aux principales dispositions contenues dans ce règlement, l'exécutif a saisi le Parlement d'un projet de loi permettant d'amender le Code criminel et la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité. Le projet, qui a donné lieu à des controverses importantes, fut approuvé le 18 décembre et immédiatement sanctionné. La Loi antiterroriste est entrée en vigueur le 24 décembre 2001.

La Loi antiterroriste élargit le champ d'application des mesures antiblanchiment à toute action reliée au financement du terrorisme. Collecter de l'argent, fournir des biens et offrir des services financiers dans l'intention de les voir utiliser pour commettre des actes de terrorisme sont désormais des infractions assorties de peines spécifiques. Toute opération suspecte doit être dénoncée auprès du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada

(CANAFE), qui venait d'être mis sur pied et dont le mandat a été révisé en conséquence. En principe, aucune institution ni profession oeuvrant dans le milieu de la finance n'échappe à cette obligation de vigilance<sup>7</sup>. Les établissements financiers et les particuliers faisant office d'intermédiaires financiers doivent tenir des livres comptables et des registres sur l'identité de leurs clients.

L'immobilisation, la saisie et la confiscation des avoirs utilisés ou qui devaient être utilisés pour commettre un acte terroriste sont également prévues dans l'arsenal juridique canadien. Au fur et à mesure que de nouvelles informations sont disponibles, le gouvernement modifie la liste des entités et des personnes associées à des activités terroristes. Les institutions financières doivent chaque mois indiquer si elles possèdent ou non des biens appartenant à des associations ou des individus figurant sur cette liste. Tous les résidents du Canada et tous les Canadiens vivant à l'étranger sont tenus de signaler aux autorités policières s'ils disposent de tels biens. Question particulièrement sensible au Canada, la réglementation des organismes de bienfaisance fait également partie des mesures prévues par la Loi antiterroriste.

Pour ce qui est de la coopération internationale, le Canada, membre du GAFI, a ratifié la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme le 19 février 2002. La législation canadienne sur l'entraide judiciaire et sur l'extradition permet d'appliquer les principales dispositions du traité omusien. Par ailleurs, le Canada a signé 27 traités bilatéraux de coopération judiciaire dans les cas d'infractions liées au terrorisme.

## 2.2 États-Unis d'Amérique

En 1996, la Loi sur la lutte antiterroriste et l'application effective de la peine de mort<sup>8</sup> a érigé en crime le fait d'apporter un « soutien matériel » à des terroristes, peu importe leur origine. L'expression « soutien matériel » couvre, entre autres biens, les devises, les instruments et services financiers ainsi que l'avis ou l'assistance spécialisés. Aux termes de cette loi, un établissement financier doit avertir immédiatement le département du Trésor s'il se rend compte que ses services sont utilisés par une organisation terroriste ou par ses complices.

---

<sup>7</sup> Les avocats et barreaux canadiens ont contesté l'obligation de divulguer les transactions douteuses de leurs clients qui leur a été imposée par la Loi sur les produits de la criminalité. Le gouvernement canadien attend que la Cour suprême se prononce sur le sujet.

<sup>8</sup> *Antiterrorism and Effective Death Penalty Act.*

Cinq jours avant l'adoption de la résolution 1373 du Conseil de sécurité, le gouvernement américain a lancé une riposte financière contre le terrorisme. Le 23 septembre 2001, par le décret présidentiel 13224, George W. Bush a gelé les avoirs de 27 individus, entreprises et organisations non gouvernementales qui, selon des « preuves irréfutables », ont commis, menaçaient de commettre ou appuyaient des activités terroristes. Toute transaction financière avec eux ou en leur nom est désormais interdite et passible de sanctions. Cette liste est mise à jour périodiquement. Le décret présidentiel autorise également le blocage des actifs détenus par les établissements étrangers ouverts aux États-Unis qui ne coopèrent pas avec les autorités.

Le 26 octobre, les États-Unis ont promulgué une nouvelle loi antiterroriste, communément appelée *USA Patriot Act*<sup>9</sup>, qui a accru la capacité de l'appareil judiciaire et des corps de police en matière d'enquête et de poursuite à l'encontre des auteurs d'actes terroristes. Elle prévoit expressément la confiscation des avoirs des terroristes et resserre les normes contre le blanchiment des capitaux. Les courtiers en valeurs immobilières et les bureaux de change – auparavant exemptés – doivent signaler les transactions suspectes. De même, les douaniers peuvent confisquer les instruments financiers de toute personne qui en dissimule l'origine ou néglige sciemment de remplir les déclarations pertinentes en transférant des fonds.

Au niveau opérationnel, les structures antiblanchiment, d'une grande complexité, ont été appelées à collaborer plus étroitement et à mettre sur pied, le cas échéant, des dispositifs *ad hoc*. Précisément, l'une des premières décisions après les attaques du 11 septembre a été de créer le Centre de recherche des avoirs des terroristes étrangers (Foreign Terrorist Asset Tracking Center), qui réunit des experts des services du renseignement et du département du Trésor<sup>10</sup>. Le service des Douanes chapeaute un groupe interministériel encore plus vaste, chargé d'identifier et de démanteler les infrastructures financières des organisations terroristes. Toutefois, ces collaborations ne semblent pas avoir entraîné une rationalisation majeure dans le nombre d'agences gouvernementales concernées, qui conservent leurs prérogatives – parfois superposées

---

<sup>9</sup> *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001*.

<sup>10</sup> Le département du Trésor était déjà responsable de l'analyse des déclarations de soupçons provenant des banques et des intermédiaires financiers ainsi que de la mise en application des sanctions commerciales contre les pays non coopératifs. Ces fonctions incombent, respectivement, au Réseau de contrôle de la criminalité financière (*Financial Crimes Enforcement Network*, FINCEN) et au Bureau de contrôle des capitaux étrangers (*Office of Foreign Assets Control*, OFAC).

– et leur indépendance relative. Pour y remédier, l'administration Bush a proposé au Congrès de créer un super-ministère de la Sécurité intérieure (Department of Homeland Security).

Au chapitre de la coopération internationale, les États-Unis ont signé des traités d'entraide judiciaire avec plus de 45 pays et participent activement à de nombreux programmes bilatéraux et multilatéraux sur la délinquance financière, dont le GAFI. Ils ont par contre ratifié la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme avec de nombreuses réserves. Cela étant, le gouvernement américain fournit volontiers une assistance technique aux pays désireux de mettre en place des services de renseignement financier et de former les responsables policiers et judiciaires de la lutte antiblanchiment.

### 2.3 France

La Loi antiterroriste adoptée par la France en 1986 permettait déjà de poursuivre, au titre de la complicité, tout individu concourant au financement du terrorisme. Le 15 novembre 2001, la Loi sur la sécurité quotidienne a créé l'incrimination spéciale de l'acte de financement d'une entreprise terroriste ainsi qu'une disposition permettant la saisie du patrimoine des délinquants terroristes et une peine complémentaire de confiscation<sup>11</sup>. En outre, elle intègre le blanchiment d'argent et le délit d'initié dans la liste des actes pouvant être qualifiés de terroristes, tout en renforçant les sanctions.

Depuis le début des années 1990, une cellule spécialisée du ministère de l'Économie et des Finances, le TRACFIN<sup>12</sup>, analyse les opérations que les établissements bancaires et non bancaires estiment liées au trafic de stupéfiants ou à une activité criminelle organisée, notion qui s'applique aux groupes terroristes. Le 3 octobre 2001, le ministère de l'Économie et des Finances, prévoyant l'adoption de nouveaux instruments normatifs et les difficultés opérationnelles qui pouvaient en découler, a mis en place FINTER, une structure spécialisée dans la lutte contre le financement du terrorisme. Elle a pour mandat d'assurer l'interface entre le TRACFIN, les autorités de contrôle des marchés financiers et les six directions compétentes du ministère. La Police judiciaire s'est aussi dotée d'une cellule sur le financement du terrorisme.

---

<sup>11</sup> Le gel des comptes et avoirs financiers de personnes morales ou physiques qui fournissent des ressources aux terroristes, de manière directe ou indirecte, peut également procéder de la mise en œuvre de la position commune et des règlements communautaires de l'Union européenne adoptés le 10 décembre 2001.

<sup>12</sup> Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins.

En matière de coopération internationale, la France est partie à un grand nombre d'instruments multilatéraux et bilatéraux. Parmi ces derniers, une cinquantaine sont en vigueur dans le domaine de l'entraide judiciaire en matière pénale et une quarantaine dans celui de la coopération policière. Sur le plan de l'Union européenne, la France collabore avec l'Office européen de Police (Europol), chargé du traitement des renseignements relatifs aux activités délictueuses et terroristes. Enfin, la France, membre du GAFI, a ratifié la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme le 7 janvier 2002.

#### 2.4 Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

La Loi sur le terrorisme<sup>13</sup>, promulguée en 2000, érige en infraction pénale la collecte de fonds, l'usage et le recel d'argent, la mise à disposition de services financiers ainsi que les opérations classiques de blanchiment – contrôle d'instruments financiers, transport hors de la juridiction et transfert à des prête-noms – lorsque l'auteur sait ou a des raisons valables de soupçonner que l'argent sera utilisé à des fins terroristes. Cette loi impose une obligation de vigilance aux activités professionnelles ou commerciales en matière de financement du terrorisme.

La Loi sur la sécurité et la répression de la criminalité et du terrorisme (Anti-Terrorism Crime and Security Act), qui a reçu la sanction royale le 14 décembre 2001, précise davantage ces dispositions en punissant la rétention d'informations par les agents du secteur financier réglementé qui auraient des « motifs raisonnables » de croire qu'un de leurs clients contribue à financer des activités terroristes.

Enfin, le Règlement antiblanchiment (Money Laundering Regulations), adopté le 9 novembre 2001 en prévision de la promulgation de la loi mentionnée ci-dessus, réglemente les activités des bureaux de change et des services alternatifs de remise de fonds, qui peuvent être inspectés en tout temps par les autorités.

---

<sup>13</sup> *Terrorism Act 2000*, qui élargit et ordonne des incriminations créées en 1989 par les dispositions temporaires de la Loi sur la prévention du terrorisme (*Prevention of Terrorism Act*).

Le gel de comptes appartenant à des terroristes ou à des personnes physiques ou morales associées à des activités terroristes repose sur un Arrêté en conseil (décret-loi 3365), entré en vigueur le 10 octobre 2001. Cet instrument autorise le ministre des Finances à mettre à jour, sur la base des informations onusiennes, la liste des personnes et groupes dont les fonds doivent être gelés par les établissements financiers britanniques.

Sur le plan opérationnel, l'ensemble du secteur financier est soumis, depuis 1997, à l'Autorité de contrôle des services financiers (FSA), qui est venue remplacer une multiplicité d'agences de surveillance sectorielles. Les déclarations de transactions financières suspectes sont traitées par l'Unité de renseignement financier (ECU/Economic Crime Unit), rattachée au Service national de renseignement criminel (National Criminal Intelligence Service), une organisation policière. L'ECU réunit des experts de la police, des douanes, du fisc et de la FSA. La mise en application de l'ensemble des mesures visant à démanteler les réseaux de financement du terrorisme est supervisée par un comité interministériel *ad hoc*, coordonné par un délégué du ministère de l'Intérieur, auquel participent des représentants du ministère des Finances, de la FSA et de la Banque d'Angleterre.

Le Royaume-Uni, membre du GAFI et l'un des quatre pays à ratifier la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme avant les attaques du 11 septembre, doit affronter de dures critiques en matière de coopération internationale. L'entraide judiciaire, même avec ses partenaires de l'Union européenne, semble se buter à de sérieuses difficultés, particulièrement en ce qui concerne les affaires financières. Le Royaume-Uni donne une assistance technique aux pays plus défavorisés du Commonwealth et est particulièrement actif dans les forums multilatéraux.

## II- PERCEPTIONS, OBSTACLES ET ÉVALUATIONS

Les instruments internationaux de lutte contre le financement du terrorisme diffèrent peu des normes antiblanchiment en vigueur depuis le début des années 1990. Il en va de même pour les normes qui transposent ces instruments en droit interne. Au-delà de quelques ajustements providentiels, les lois adoptées par le Canada, les États-Unis, la France et le Royaume-Uni n'ont fait qu'élargir le champ d'application des dispositions précédentes sur le contrôle des services financiers.

Condition indispensable pour mesurer l'impact de la lutte financière, l'évaluation chiffrée des produits du crime pose des problèmes considérables. Au début des années 1990, le FMI soutenait que le « chiffre d'affaires » mondial des activités délictueuses s'élevait à 1000 milliards de dollars<sup>14</sup>. À partir de 1996, ces estimations sont devenues à la fois plus précises et plus ambiguës : le FMI distingue spécifiquement le volume agrégé des capitaux blanchis, mais il le situe dans une fourchette de deux à cinq pour cent du produit intérieur brut mondial, ce qui représente entre 590 à 1500 milliards de dollars par an.

Cependant, quelques experts estiment que les chiffres avancés par les organismes internationaux sont sujets à caution. Outre les interprétations abusives, c'est l'absence d'informations concernant les sources et la méthodologie qui fait sourciller les spécialistes. De plus, si l'ampleur du recyclage de capitaux demeure imprécis, l'effet des mesures antiblanchiment semble être tout aussi difficile à évaluer. Finalement, les estimations portant sur les résultats globaux de la lutte contre le blanchiment des capitaux font cruellement défaut.

Ajoutons à cela que des affaires retentissantes se sont soldées par le refus d'ouvrir des informations judiciaires, la fermeture des dossiers d'enquête ou des sentences de non-lieu. C'est sans doute pourquoi la lutte antiblanchiment suscite scepticisme chez certains spécialistes, qui évaluent à 1 % et moins le pourcentage d'argent sale saisi par les autorités.

En 1998, l'étude sur la criminalité financière commanditée par l'ONU à quatre experts indépendants concluait que : « Si certains blanchisseurs d'argent sont arrêtés et condamnés, la grande majorité de leurs complices parmi les professionnels du droit et la finance ne le sont pas.

---

<sup>14</sup> Sauf indication contraire, les sommes sont indiquées en dollars américains.

## 1. Perceptions

Les traités internationaux sont élaborés et adoptés à la suite d'un long processus de négociations, ce qui est facile à comprendre : les événements qui sont à l'origine des traités peuvent faire l'objet de lectures discordantes, voire opposées. Pour les négociateurs, il s'agit donc de fixer les significations flottantes et d'établir un paradigme d'interprétation. Ce dernier est essentiel : il justifie les solutions préconisées et rend invisible tout phénomène qui pourrait mettre en question leur pertinence.

Pour saisir cette réalité complexe et mouvante, il faut avoir recours aux textes mais surtout aux pratiques discursives et institutionnelles des acteurs qui ont participé à leur élaboration ou s'occupent de leur mise en pratique.

Dans le cadre de la guerre contre la drogue et de la lutte contre la corruption, la perception des conduites incriminées a fortement conditionné le choix des moyens répressifs. Puisque leurs effets ont été mitigés, il semble juste de se demander si ces moyens étaient à la mesure de l'ennemi.

### 1.1 Cartels de la drogue ou filières de trafic ?

Dès le début du XX<sup>e</sup> siècle, la mise en place d'un régime international visant à réguler la production et l'usage de certaines substances répondait largement à des préoccupations politiques américaines. Centré sur la prohibition et l'abstinence, le projet américain a rencontré de nombreux obstacles pendant plus d'un demi-siècle. Les puissances européennes ont en effet contesté le prohibitionnisme jusqu'à la fin des années 1950, au moment où elles ont cessé de tirer des profits fiscaux du commerce du pavot et du chanvre dans leurs colonies. Avec le triomphe de la position américaine, la société internationale est aujourd'hui tenue de respecter trois accords multilatéraux que l'ONU a mis au point sous l'égide de Washington : la Convention unique sur les stupéfiants de 1961, la Convention sur les substances psychotropes de 1971 et, enfin, la Convention contre le trafic illicite des stupéfiants et des substances psychotropes de 1988.

La Convention de 1988, comme celles qui l'ont précédée, véhicule les préoccupations américaines du moment. Dans les années 1980, le gouvernement Reagan visait avant tout à donner une légitimité internationale à sa politique étrangère en matière de drogue, axée sur la

militarisation, l'extradition des trafiquants, la confiscation des profits illicites et la diffusion à l'échelle mondiale des méthodes d'enquête américaines, comme l'*entrapment*. La sévérité des mesures préconisées était justifiée, en grande partie, par deux phénomènes que les décideurs et les experts américains considéraient alors comme une menace « sérieuse et imminente » à la sécurité régionale : la constitution des cartels de la drogue et l'essor du narcoterrorisme.

La notion de cartel, appliquée au marché de la drogue, suppose que des organisations hiérarchiques et centralisées gèrent la production et la commercialisation des substances illicites. Malgré son utilisation fréquente et son succès médiatique, l'expression « cartel de la drogue » ne semble pas avoir d'assises empiriques solides. On croyait jusqu'à tout récemment que les cartels, installés souvent dans une même région, se livraient à une guerre sans merci. Mais une économie cartellisée équivaut exactement au contraire. Elle est fondée sur des accords, notamment au niveau des prix, qui permettent d'éviter les disputes et la concurrence. Force a été de constater que la disparition des grands caïds de la drogue n'a pas stoppé le flux de drogues du Sud vers le Nord. Les cartels et leurs chefs ne jouaient pas, de toute évidence, le rôle de premier plan qu'on leur prêtait.

De fait, une lecture attentive des dossiers judiciaires, des rapports parlementaires et des investigations faites révèle qu'il y a mille et une manières de produire et d'écouler de la drogue. Les filières, composites et instables, sont animées par des individus ou des groupes largement autonomes, qui s'occupent chacun d'une opération particulière au lieu de tout coordonner, de l'ensemencement des champs à la vente au détail. C'est une kyrielle d'ententes, à court et moyen terme, qui relie, sans programme préalable, les différentes étapes de la production et de la mise en marché des drogues illicites. En contexte d'illégalité, ces ententes ne peuvent être autrement qu'aléatoires, sous-tendues par la violence et impulsées opportunément par la corruption.

La théorie des cartels a été renforcée par le spectre du narcoterrorisme. Ce terme amalgamait, au début des années 1980, deux phénomènes distincts : l'antiaméricanisme affiché de certains gros trafiquants, politiquement à droite, et la taxation de la collecte de feuilles de coca par les guérillas, qui étaient, elles, d'inspiration marxiste. Par un effet d'épuration, le narcoterrorisme ne désigne aujourd'hui que les Forces armées de la Colombie (FARC). Toutefois, leurs liens avec l'industrie de la drogue demeurent peu significatifs en termes de bénéfices pécuniaires. Les FARC prélèvent un impôt sur la valeur des feuilles de coca auprès des cultivateurs qui habitent dans les zones qu'elles contrôlent. Cela signifie que leur insertion dans le

commerce de la drogue se fait au plus bas de l'échelle des profits : les paysans ne touchent que 1% des revenus générés par le marché de la cocaïne<sup>15</sup>.

Élaborées pour anéantir des organisations criminelles de grande taille, les mesures découlant des traités antidrogue ont durement frappé les maillons les plus faibles du marché des stupéfiants : les populations rurales et les usagers. Ces mesures draconiennes ont également contribué à perpétuer la corruption policière, à discréditer la justice et à attiser les conflits civils et les mécontentements entre les États. En revanche, leurs effets sur la production et le trafic laisse songeur. En 1999, l'ONU estimait que le marché des drogues illicites était toujours en expansion, une tendance jugée « troublante ». Mais il est encore plus troublant de constater que les normes pour contrer cette expansion existent depuis plus de quarante ans et ont été régulièrement modifiées en vue de les rendre plus rigoureuses.

### 1.2 Agents corrompus ou réseaux de corruption ?

Les instruments multilatéraux de lutte contre la corruption se fondent également sur des postulats qui entravent leur mise en œuvre. Les traités anticorruption insistent sur la nature individuelle et épisodique des actes de corruption. C'est là leur principal problème. En effet, cette prémisse contredit la réalité, car la corruption, dans les pays où elle conditionne fortement le fonctionnement de l'administration et des marchés, a donné lieu à l'émergence de filières. Ces dernières, bien implantées, gèrent en permanence l'interface entre les canaux licites et illicites de l'économie et de la politique. La corruption n'y est donc pas le produit d'une série de gestes isolés, faits par des agents autonomes. Elle dérive plutôt des décisions prises par un ensemble d'acteurs organisés qui contrôlent l'État et parviennent à établir un équilibre maffieux, susceptible de devenir un système parallèle de représentation des intérêts.

Si le dispositif antidrogue a été instauré pour venir à bout de grandes organisations criminelles, les normes anticorruption visent davantage les comportements individuels. Dans les deux cas, l'identification de la cible, pour les raisons exposées plus haut, semble défailante. Les enquêtes antiblanchiment mettent en relief ce problème. Elles démontrent en effet que les sommes importantes sont recyclées par des fonctionnaires ou des intermédiaires financiers grâce

---

<sup>15</sup> Les plus gros bénéficiaires se font en amont, par ceux qui interviennent au niveau de la transformation, le fret international et la vente en gros et au détail dans les pays développés.

à des complicités en haut lieu. Cette position privilégiée leur permet de louer leurs services à plus d'un trafiquant ou à plusieurs maillons d'une même filière. Les instruments multilatéraux ne peuvent pas saisir la complexité de ces phénomènes. Ils imputent aux trafiquants des ressources organisationnelles dont ces derniers ne disposent pas et, simultanément, ils détachent les fonctionnaires corrompus des réseaux dont ils sont redevables. Les trafiquants sont ainsi doublement coupables et dangereux, tandis que la vénalité d'un fonctionnaire ne déstabilise pas vraiment le système de trafic d'influences qui l'a incité à mal agir.

### 1.3 Quelles organisations terroristes ?

La Convention internationale sur le financement du terrorisme tient évidemment pour acquis que le contrôle des circuits financiers est un moyen adéquat pour prévenir des attaques terroristes. Cela suppose également que les organisations visées disposent ou ont besoin d'une quantité appréciable de biens et de liquidités. Ces deux hypothèses semblent aujourd'hui plus réalistes que jamais, comme en atteste la résolution 1373 du Conseil de sécurité de l'ONU. En obligeant les États à ratifier et à appliquer sans délai les mesures préventives prévues dans la Convention, la résolution 1373 braque le projecteur sur des activités terroristes qui impliquent une grande mobilisation de ressources humaines et matérielles. Le Conseil de sécurité y mentionne notamment le trafic d'armes et de « matières sensibles », un euphémisme vite dissipé par la référence aux « armes de destruction massive » (article 3, alinéa a) et au « transfert illégal de matières nucléaires, chimiques et autres présentant un danger mortel » (article 4).

En fait, les mises en garde du Conseil de sécurité cristallisent des craintes ravivées par les attaques du 11 septembre, craintes que les experts prônant l'apparition d'un terrorisme catastrophique avaient déjà anticipées, sur fond de « choc des civilisations » et de transnationalisation du crime. Ces nouveaux terroristes, susceptibles de commettre des attentats dévastateurs, disposeraient autant de l'expertise que des capitaux nécessaires pour manipuler efficacement des armes biologiques et chimiques, voire nucléaires. Le fait que des moyens somme toute modestes ont été utilisés pour détruire le World Trade Center et une partie du Pentagone ne semble pas avoir modifié les perceptions initiales. Au contraire, on cible encore des organisations qui ont des besoins financiers importants. C'est pourquoi la suppression de leurs réseaux de financement est considérée, fort logiquement, comme une priorité incontournable. Mais qu'en savons-nous au juste ?

L'étude du terrorisme a donné naissance à un grand nombre d'ouvrages. La question plus spécifique du financement des groupes terroristes n'a pas suscité un intérêt similaire. Après la fin de la guerre froide, les théoriciens du terrorisme catastrophique ont trouvé dans le phénomène de la mondialisation une excuse irréprochable pour ne pas examiner à fond la question du financement des groupes terroristes. Puisqu'ils étaient organisés en cellules et en filières transnationales, il semblait aller de soi que les terroristes avaient tourné à leur avantage la libéralisation des marchés. De multiples montages financiers leur permettaient de cacher leurs revenus, issus en grande partie de leur association avec le crime organisé. Le soutien des États « voyous » était considéré comme une autre source possible de financement.

Cette perception du terrorisme a été durement critiquée, notamment l'insistance sur la structure transnationale des groupes terroristes et leur insertion sans failles dans l'économie mondiale. Ainsi, certains auteurs rappellent que les organisations terroristes n'échappent pas à l'esprit de concurrence et les scissions y sont fréquentes. De même, l'organisation en cellules cloisonnées limite les capacités de coordination, un problème qui est aggravé par la clandestinité inhérente à ce type d'activités.

Fait encore plus déroutant, les membres des cellules terroristes doivent souvent s'autofinancer, ce qui les amène à commettre des délits mineurs et, conséquemment, à courir le risque d'être interrogés ou incarcérés. Ce serait le cas du réseau Al-Qaida, qui souffre de « sérieux problèmes de liquidités », en dépit de la fortune colossale attribuée à son chef, Oussama ben Laden.

Une analyse détaillée du coût des attaques terroristes, des dépenses quotidiennes et des virements effectués par les membres d'Al-Qaida conduit certains auteurs à conclure que la question de l'argent est un « leurre ». Cette conclusion prend appui sur un double constat : les attentats terroristes engagent des sommes fort modestes et les recrues de la Guerre sainte ne se laissent pas décourager par le manque de fonds. Autrement dit, une riposte financière ne peut être efficace contre des terroristes qui ne cherchent pas le profit mais l'accès au paradis.

## 2. Obstacles

Le débat entourant l'adaptation des instruments multilatéraux aux stratégies financières des terroristes peut être enrichi en examinant les obstacles susceptibles d'entraver davantage la mise en œuvre des mesures répressives. Ces obstacles sont de deux ordres. Il y a, d'une part, des phénomènes globaux qui freinent la surveillance du système financier et, d'autre part, des entraves spécifiques à la lutte antiblanchiment. Ces dernières sont particulièrement sérieuses en matière de coopération internationale. Pour comprendre l'importance de ces difficultés, il convient d'analyser les leçons tirées de la guerre contre la drogue et des initiatives anticorruption.

### 2.1 Obstacles contextuels

Deux facteurs contextuels conditionnent l'ensemble des politiques prônant la transparence dans le système financier international : le primat du libre-échange comme principe directeur de l'économie et la concurrence interétatique pour attirer des capitaux.

#### 2.1.1 La déréglementation de l'économie

Depuis l'effondrement de l'Union soviétique, l'ouverture des marchés et la dérégulation financière sont devenues une condition *sine qua non* pour s'insérer dans une économie mondiale de plus en plus intégrée et concurrentielle. Les grandes institutions financières internationales ont contribué à la diffusion rapide de ce modèle en conditionnant l'aide accordée aux pays en voie de développement à l'adoption de politiques d'ajustement structurel, centrées essentiellement sur le retrait de l'État et la déréglementation de tous les secteurs économiques.

La contradiction entre les politiques néolibérales et le contrôle du secteur financier a pris une tournure spéciale dans les pays où le trafic de drogues représente une source importante de revenus. L'argent de la drogue y a en effet facilité la mise en œuvre des plans d'ajustement structurel.

Le recyclage de l'argent de la drogue illustre le côté le plus sombre d'une économie mondiale avide de capitaux, qui privilégie la spéculation financière à la production. La

concurrence pour attirer ces « fonds baladeurs » est féroce. Elle place les marchés émergents dans une situation où le laxisme est devenu une question de survie. Les pays développés n'y échappent pas non plus.

La pensée conforme assimile l'argent sale aux places financières extraterritoriales, et celles-ci aux îles tropicales qui offrent des avantages fiscaux et une confidentialité à toute épreuve aux particuliers fortunés et aux entreprises multinationales. Pourtant, d'après le cabinet conseil McKinsey and Co., les centres extraterritoriaux sont contrôlés par la Suisse (35 à 45 %), le Royaume-Uni (15% à Londres et 5 à 10% aux îles Anglo-Normandes), les États-Unis (15 %), Hong-Kong et Singapour (10%), le Luxembourg (5 à 10 %) et une myriade de places disséminées à travers le monde (5 à 10 %) <sup>16</sup>. Cette appréciation d'une firme de consultants ne saurait cacher le fait qu'il y a peu de données disponibles sur les places extraterritoriales. Les statistiques de la BRI, qui en constituent la principale source d'informations, sont colligées à partir de rapports transmis volontairement par un nombre limité de pays.

La présence de banques étrangères et l'offre des services à des non-résidents n'indiquent pas nécessairement une collusion avec l'argent du crime. En revanche, le laxisme des autorités de régulation peut attirer les blanchisseurs et rendre plus « réceptifs » les intermédiaires financiers. Pour comprendre le comportement de ceux qui souhaitent blanchir de l'argent, et dont l'objectif premier est d'investir dans l'économie légale, il ne faut pas non plus négliger la sécurité et la fiabilité que peut offrir un pays déterminé. Ce sont en effet les économies les plus stables qui attirent les investisseurs, ce qui permet de croire que les fonds blanchis au moyen de multiples transactions transfrontalières finissent par « atterrir » dans les pays développés ou dans des territoires sous leur contrôle.

Le département du Trésor américain a reconnu l'ampleur de ce phénomène dans un document récent : « Puisque les établissements financiers américains jouent un rôle prédominant dans le système financier international, une partie substantielle des 600 milliards [issus du crime] est probablement blanchie aux États-Unis (États-Unis, département du Trésor, 2000 : 7) <sup>17</sup>. » En 2000 également, l'Office du vérificateur général (General Accounting Office) mettait en cause le système bancaire américain à la suite de révélations fracassantes sur le recyclage d'au moins un

---

<sup>16</sup> *Financial Times*, 22 janvier 1998, p. 8.

<sup>17</sup> Dans l'original : « *In light of American financial institutions' prominent role in the international financial system, a substantial portion of that \$600 billion is likely laundered through the United States.* »

milliard de dollars détournés par des dirigeants russes (États-Unis, Office du vérificateur général, 2000).

### 2.1.2. Secret bancaire, politiques fiscales et compétitivité

Le secret bancaire, qui interdit la divulgation d'informations financières à une tierce personne, constitue un aspect essentiel de la concurrence dans les économies de marché. Il sert également à protéger la vie privée des citoyens ordinaires. Cependant, le secret bancaire peut donner lieu à des pratiques abusives, comme l'ouverture de comptes à numéro, dont l'identité du bénéficiaire réel est inconnue. La constitution de fonds fiduciaires ainsi que la création de banques « instantanées<sup>18</sup> » et de sociétés d'affaires internationales contribuent également à préserver la confidentialité. Les comptes ouverts par ces institutions de couverture ou leurs ayants droit – avocats, comptables, courtiers – sont un véritable cauchemar pour les enquêteurs. Ils se butent à des comptes qui appartiennent à une société enregistrée ailleurs, celle-ci n'étant qu'une filiale d'un fonds fiduciaire enregistré dans un autre pays, et ce fonds est constitué par des capitaux placés dans un centre extraterritorial à l'autre bout du globe.

Pour les places financières qui ont bâti leur réputation sur la protection du secret bancaire, les mesures antiblanchiment constituent une menace. La mise sur pied d'un dispositif de contrôle n'est pas pour plaire aux déposants. La décision unilatérale de restreindre le secret bancaire en identifiant plus strictement les bénéficiaires et en obtempérant aux requêtes judiciaires peut effectivement s'avérer catastrophique. D'autres pays et territoires, moins scrupuleux, seront toujours prêts à accueillir les clients mécontents.

Les paradis fiscaux, qui offrent des conditions avantageuses aux sociétés qui y installent leur siège social ou des succursales, constituent un autre élément essentiel du système financier mondial. Ils contribuent à rendre opaques les circuits financiers, dans la mesure où ils offrent, parallèlement à une fiscalité presque inexistante, des conditions idéales pour dissimuler l'origine des capitaux et les profits accumulés : secret bancaire fort, faible réglementation, capacité de surveillance minimale, services financiers et de communication efficaces et peu onéreux. Les enjeux concernant leur régulation n'inquiètent pas seulement les pays qui les abritent.

---

<sup>18</sup> Créées principalement dans les centres extraterritoriaux avec un minimum de fonds et n'ayant pour siège qu'une boîte postale.

Les pays développés ont trouvé dans les paradis fiscaux un espace de liberté pour leurs entreprises surtaxées. En délocalisant une partie de leurs activités, qui bénéficient ainsi d'un taux d'imposition minime, les entreprises peuvent mieux affronter la concurrence internationale<sup>19</sup>. À preuve, les critiques virulentes de Paul O'Neill, secrétaire au Trésor américain, à l'égard du projet de lutte contre les pratiques fiscales dommageables présenté par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE). En mai 2001, invoquant la souveraineté des États en matière fiscale, O'Neill a affirmé que son pays ne soutiendrait « aucun effort visant à dicter à un pays le niveau de ses taux d'imposition ou l'organisation de son système fiscal [et ne participerait] à aucune initiative visant à harmoniser les systèmes d'imposition dans le monde <sup>20</sup> ». Après le 11 septembre, les États-Unis ont publiquement changé de position, se disant prêts à sévir contre les pratiques fiscales déloyales et même à passer des accords pour échanger des informations permettant de taxer les dépôts des non-résidents.

Encore faut-il rappeler que les États ne se servent pas seulement des paradis fiscaux pour aider leurs entreprises à être plus compétitives sur les marchés mondiaux. Avec des normes qui rendent possible le montage rapide de sociétés, une discrétion légendaire et l'absence de contrôles efficaces, les paradis fiscaux ont été également utilisés par les gouvernements pour contourner des embargos commerciaux, financer des opérations clandestines et prêter en secret de l'argent à des alliés encombrants.

Un certain équilibre entre confidentialité et transparence est-il envisageable ? Les experts sont dubitatifs. Au lendemain des attentats perpétrés à New York et à Washington, Bernard Bertossa, estimait que « les intérêts de toutes les personnes corrompues dans le monde sont trop grands pour que demain toutes les transactions financières illégales deviennent accessibles aux juges, y compris en Europe<sup>21</sup> ».

Mais il ne s'agit pas seulement de la volonté et du pouvoir de quelques fraudeurs et de quelques fonctionnaires corrompus : c'est le positionnement des États dans un environnement économique déréglementé et hypercompétitif qui est en jeu. Quels avantages peuvent-ils accorder aux entreprises ? Quel niveau de confidentialité et quels privilèges offrent-ils aux grandes

---

<sup>19</sup> Les banques domiciliées dans les pays développés profitent également de ces largesses : leurs filiales dans les centres extraterritoriaux peuvent agir de manière moins scrupuleuse et attirer, conséquemment, des capitaux supplémentaires. Blum *et al.* (1998) affirment par ailleurs que toutes les grandes banques mondiales ont ouvert des succursales dans les centres extraterritoriaux.

<sup>20</sup> *La Presse*, 11 juin 2001, p. D10.

<sup>21</sup> *Les Échos*, 1<sup>er</sup> octobre 2001, p. 11.

fortunes ? Les réponses apportées à ces questions ne créeront pas, du jour au lendemain, un secteur financier transparent et ouvert aux enquêteurs. Les intérêts qu'il faut ménager avant de formuler et de rendre opérationnels de nouveaux contrôles restent trop importants. La régulation universelle du secret bancaire et de la fiscalité, proposée par les chercheurs convoqués par les Nations Unies pour examiner la question de la criminalité financière, semble, dans ce contexte, peu réaliste.

## 2.2 Obstacles particuliers

Si les obstacles découlant d'un contexte peu propice à la régulation entravent fortement la lutte antiblanchiment, d'autres difficultés, plus pratiques celles-là, sont directement liées à la mise en œuvre des instruments répressifs. Et ces difficultés semblent encore plus importantes dans le cas de la riposte financière au terrorisme.

L'obligation faite aux établissements bancaires et aux intermédiaires financiers de déclarer aux autorités les soupçons qu'ils ont en matière de transactions douteuses laisse prévoir un grand nombre de complications. Le travail de détection revient à des intermédiaires financiers et dépend donc de leur volonté et, surtout, de leur perception des pertes et de gains éventuels. Les agences gouvernementales n'ont peut-être pas les moyens de traiter toutes les déclarations reçues, incapacité qui signifie très concrètement que les risques demeurent très bas pour les banques et les courtiers malhonnêtes. Enfin, la déclaration de soupçons s'inscrit dans une logique pénale d'une constitutionnalité douteuse, celle du renversement du fardeau de la preuve : le déposant soupçonné de blanchiment doit prouver que ses fonds proviennent de sources irréprochables<sup>22</sup>. Et si les soupçons ont trait à une connivence quelconque avec des terroristes, la situation est d'autant plus complexe : l'accusé est tenu de démontrer que la transaction jugée douteuse n'était pas destinée à financer la préparation d'un attentat ou d'une autre activité terroriste<sup>23</sup>. Peut-on prouver qu'on n'allait pas participer à un acte terroriste, et *a fortiori* si ce dernier ne s'est pas encore

---

<sup>22</sup> Consulté dans le cadre de cette recherche, un fonctionnaire a estimé que l'appareil judiciaire canadien n'envisageait aucunement de renverser la charge de la preuve dans les cas liés au financement du terrorisme et, plus généralement, aux déclarations de transactions douteuses.

<sup>23</sup> Pour les acteurs privés – banquiers, assureurs, conseillers – qui sont obligés de dénoncer les transactions suspectes, le transfert de responsabilités suppose également des risques qui sont difficiles à évaluer, même s'ils agissent honnêtement. L'encaissement des fonds d'origine légale pourrait tourner au cauchemar s'ils étaient destinés à financer une action terroriste.

matérialisé ? Depuis l'Inquisition, le droit occidental évite consciencieusement les procédures de ce genre, puisque trop proches de la *probatio diabolica*.

« Chercher une aiguille dans une botte de foin » est une expression qui revient souvent pour expliquer une autre difficulté de la croisade financière contre le terrorisme, celle de repérer les transferts plutôt modestes des terroristes dans la masse d'opérations financières mondiales et quotidiennes. À la modestie des sommes en jeu s'ajoute l'utilisation fréquente de systèmes alternatifs de remise de fonds, qui ne laissent pas de traces, ce qui est également le cas des banques islamiques, régies par un statut dérogatoire qui autorise les transferts de gré à gré. Ces mécanismes informels contribuent aussi à rendre la gestion des associations caritatives peu transparente. Aujourd'hui sur la sellette, les œuvres de charité auraient appuyé directement ou indirectement le réseau Al-Qaida. Mais leur supervision est un véritable casse-tête. Le risque de s'aliéner les communautés culturelles est aussi présent que celui de donner des arguments supplémentaires aux groupes fondamentalistes.

Le gel et la confiscation des avoirs appartenant à des terroristes ou à leurs complices peuvent s'avérer pareillement décevants. Certes, les autorités rapportent régulièrement les sommes immobilisées et le nom des personnes physiques ou morales prises en défaut. En avril 2002, les bilans étaient toutefois contradictoires. La Commission européenne évaluait à 124 millions d'euros les avoirs saisis aux Taliban et à Al-Qaida, tandis que le département du Trésor américain estimait que les Européens n'en avaient gelé que 40 millions d'euros.

### 2.2.1 Obstacles à l'entraide judiciaire

La coopération judiciaire internationale pour tarir les fonds terroristes passe pour une nécessité incontournable. Les cellules terroristes sont transnationales et leur argent, grâce à la déréglementation du secteur financier, se déplace rapidement et en toute discrétion. Malgré la multiplication des ententes et des déclarations, deux problèmes majeurs conditionnent l'entraide judiciaire en matière de blanchiment : la lenteur des poursuites et leur instrumentalisation par les gouvernements.

La chasse à l'argent de la drogue et de la corruption a révélé que la lenteur judiciaire obéit essentiellement à deux facteurs : l'inadaptation des instruments légaux et la frilosité des administrations. Lancé le 1<sup>er</sup> octobre 1996 par les Magistrats européens pour la démocratie et les

libertés, l'Appel de Genève signale que « les protectionnismes en matière policière et judiciaire » rendent vaine toute tentative de traquer « l'argent de la drogue, du terrorisme, des sectes et des activités mafieuses », qui circule à « grande vitesse d'un compte à l'autre<sup>24</sup> ». Pour y remédier la transmission directe des commissions rogatoires entre juges de différents pays – sans interférences du pouvoir exécutif et sans recours à la voie diplomatique – est un outil indispensable.

Les gouvernements européens ne semblent pas en avoir pris note, même après les attentats du 11 septembre. En janvier 2002, Thierry Créten, magistrat français auprès de l'Office européen de la lutte antifraude (OLAF), déplorait la difficulté qu'ont les juges à coopérer au-delà des frontières nationales : « L'activité criminelle est souple et rapide alors que les juges et les procureurs butent sur les frontières comme les mouches sur la vitre »<sup>25</sup>. Guillaume Dasquié, spécialiste en renseignement économique, faisait un constat semblable quelques mois plus tard. À ses yeux, la lutte contre les institutions financières corrompues n'avait toujours pas avancé : le décalage entre le moment où un dossier sur des capitaux terroristes commence à être constitué et le moment où le gel des avoirs est prononcé reste « très important<sup>26</sup> ».

Si l'affaire Rachid Ramda a mis en lumière les entraves qui affectent la coopération judiciaire entre les membres de l'Union européenne, où l'intégration régionale est plus avancée que nulle part ailleurs, il ne faut logiquement pas s'attendre à ce qu'elle fonctionne mieux à l'échelle mondiale. La situation est d'autant plus préoccupante que, ces dernières années, les affaires liées au blanchiment d'argent sale ont mis en évidence les limites de l'entraide judiciaire, en particulier lorsque les enquêtes mettent en cause un grand établissement financier, comme ce fut le cas dans l'affaire Raúl Salinas. L'opération antiblanchiment Casablanca a, quant à elle, démontré une certaine instrumentalisation qui a, en quelque sorte, transformé cette enquête en « arme politique ». Mais si l'entraide judiciaire est d'abord limitée pour des considérations diplomatiques, elle l'est également par les craintes concernant l'utilisation stratégique de la lutte antiblanchiment. Ces craintes ne conditionnent pas seulement la mise en application des traités de coopération. Elles mettent insidieusement en question, dès le départ, les déclarations de principe et les manifestations de bonne volonté.

---

<sup>24</sup> L'Appel de Genève est disponible en ligne : [www.geneve.ch/tribunaux/en\\_general/appeal.html](http://www.geneve.ch/tribunaux/en_general/appeal.html)

<sup>25</sup> *Le Monde*, 28 janvier 2002, p. 10.

<sup>26</sup> *La Croix*, 20 juin 2002, p. 3.

### 3. Évaluations

Les phénomènes de la drogue, de la corruption et du blanchiment d'argent ont fait l'objet de différents types d'évaluations, unilatérales et multilatérales. L'impact de ces évaluations varie en fonction des acteurs concernés, de leur force relative et des cibles pressenties. Tout laisse croire que la lutte au financement du terrorisme prendra appui sur des outils d'évaluation analogues.

#### 3.1 Les évaluations unilatérales

Suivant des procédures institutionnelles déjà bien en place, les États-Unis évaluent régulièrement les politiques mises en œuvre par les gouvernements d'autres pays. Le caractère unilatéral de ces évaluations confirme, aux yeux de ceux qui les dénoncent, la volonté américaine d'agir en « gendarme » planétaire. Mais les enjeux sont peut-être plus subtils. D'ordinaire, les évaluations unilatérales visent plutôt à provoquer des manifestations d'allégeance qu'à justifier des mesures de rétorsion.

##### 3.1.1 La guerre contre la drogue et la procédure de *certification*<sup>27</sup>

Avec la modification, en 1986, de la Loi sur l'aide internationale<sup>28</sup>, le président des États-Unis est tenu de présenter chaque année au Congrès, début mars, une liste classant les pays en fonction de leur engagement envers la lutte antidrogue. Le président a trois choix : la *certification*, la *certification* « pour des raisons d'intérêt national » et, enfin, le refus de la *certification*. En cas de refus, les sanctions sont particulièrement graves : l'aide économique américaine cesse immédiatement et les États-Unis voient à ce que le pays fautif ne reçoive aucun prêt des institutions financières internationales.

L'ensemble de la procédure est légitimé par les données contenues dans le *Rapport sur la stratégie internationale de contrôle des stupéfiants* (INCSR/International Narcotics Control Strategy Report), élaboré par le département d'État. En tout premier lieu, l'INCSR examine les politiques nationales antidrogue de près de deux cents pays et territoires, portant une attention

<sup>27</sup>-Anglicisme aujourd'hui largement répandu, le terme *certification* peut être correctement traduit par « accréditation ».

<sup>28</sup> *Foreign Assistance Act*, promulguée en 1961.

toute particulière sur leur attachement à la logique prohibitionniste. Ainsi, l'adoption de certaines méthodes d'enquêtes américaines – malgré le fait qu'elles portent atteinte aux normes constitutionnelles de tous les pays de droit napoléonien – et la signature d'ententes visant à extraditer des présumés narcotrafiquants vers les États-Unis sont considérés comme des atouts.

Ensuite, l'INCSR analyse, dans trois sections distinctes, le contrôle des précurseurs chimiques, les programmes antiblanchiment et la supervision des services financiers extraterritoriaux. La section qui porte sur le recyclage d'argent sale comprend un tableau qui répartit les pays selon la probabilité qu'y soient effectuées des opérations de blanchiment. Trois catégories sont établies : haute priorité (*primary concern*), moyenne priorité (*concern*) et sous surveillance (*monitored*). Ces catégories déterminent le niveau de préoccupation du gouvernement américain à l'égard de chaque groupe de pays.

L'objectivité de l'INCSR est régulièrement mise en doute. Certains oublis ont permis aux autorités américaines de passer sous silence les dérobades de leurs alliés. Et là où des défaillances sont signalées, elles ne semblent pas non plus avoir un poids déterminant. Au fond, les données de l'INCSR n'influent pas vraiment la procédure de la *certification*. Elles servent à justifier la mise au ban d'un pays *a posteriori*, c'est-à-dire après que la décision de lui appliquer des sanctions eut déjà été prise. Cela explique pourquoi deux pays dont les autorités sont pareillement impliquées dans le trafic de stupéfiants et le recyclage des narcodollars reçoivent des notes différentes.

De telles remarques ne sauraient minimiser l'effet de « guerre psychologique » de la *certification*. Chaque année, la décision du président américain est attendue avec anxiété et provoque des tensions. La menace de la *decertification* amène certains États à dénoncer l'ingérence des États-Unis, tandis que d'autres adaptent leur législation au goût de Washington ou autorisent des agents antidrogue américains à opérer librement sur leur territoire. En 1998, Madeleine Albright, alors secrétaire d'État, a reconnu que la *certification* était une démarche fortement conditionnée par des intérêts diplomatiques<sup>29</sup>. Ce geste, et d'autres moins explicites, ont fait croire aux gouvernements latino-américains que le Mécanisme d'évaluation multilatérale, conçu au sein de l'OEA, allait remplacer le système « offensant » de la *certification*.

---

<sup>29</sup>-*Le Monde*, 28 février 1998, p. 4.

L'unilatéralisme n'est pas un privilège exclusif des États-Unis. À un autre niveau, la France a également tenté d'évaluer la performance antiblanchiment de ses voisins. Les rapports de la Mission d'information sur les obstacles au contrôle et à la répression de la délinquance financière et du blanchiment des capitaux en Europe, qui ont pointé du doigt le Luxembourg, le Royaume-Uni, Monaco, le Liechtenstein et la Suisse, ont réussi à créer un grand malaise.

### 3.1.2 Des « États voyous » à l' « Axe du mal »

Depuis 1988, le département d'État est tenu de présenter au Congrès un rapport annuel intitulé *Tendances du terrorisme mondial*<sup>30</sup>. Ce rapport, qui compile une masse impressionnante d'informations sur des attentats terroristes, vise notamment à identifier les États qui commanditent des attaques contre des cibles américaines. Sept pays y figurent de façon presque permanente depuis 1993 : Cuba, l'Iran, l'Irak, la Libye, la Corée du Nord, le Soudan et la Syrie. Des sanctions importantes, économiques et militaires, sont prévues à leur égard.

Depuis 1996, ce même rapport évalue les efforts déployés par tous les pays en vue de coopérer avec les États-Unis en matière de lutte antiterroriste. Les critères d'évaluation sont nombreux et précis (nombre d'arrestations, de sentences condamnatoires ou d'extraditions vers les États-Unis d'individus ayant perpétré des attentats contre des citoyens ou des « intérêts » américains ; niveau global de coopération au cours des cinq dernières années, incluant notamment la coopération pour prévenir des attaques terroristes). Contrairement au reste du rapport, cette évaluation n'est pas rendue publique.

Les conclusions du rapport annuel sur le terrorisme n'ont pas connu la même fortune que la procédure de la *certification*. Dans l'analyse et la stratégie politiques américaines, c'est l'expression « État voyou/Rogue State » qui s'est imposée. Utilisée pour la première fois par l'administration Bush père en 1990, elle a été appliquée à l'Irak lors de la guerre du Golfe et ensuite à tous les pays qui, selon Washington, soutenaient le terrorisme, détenaient des armes de destruction massive ou pouvaient provoquer un « Pearl Harbor » électronique et informatique paralysant les centres vitaux des États-Unis. Malgré sa réussite médiatique, ce concept a été officiellement abandonné en juin 2000 au profit de la catégorie plus vague d' « État source d'inquiétude/State of Concern », que la presse et le langage diplomatique n'ont même pas eu le

---

<sup>30</sup> *Patterns of Global Terrorism*, préparé en vertu de la section 2656 f (a) du Code des États-Unis d'Amérique, telle que modifiée en 1996 par la Loi sur le terrorisme et l'application effective de la peine de mort.

temps d'assimiler. Aujourd'hui, c'est la notion d' « Axe du Mal », introduite par le président George W. Bush lors du discours sur l'état de l'Union prononcé le 29 janvier 2002, qui semble ponctuer les débats sur le rôle des États-Unis face aux nouvelles menaces à la sécurité internationale.

### 3.2 Les évaluations multilatérales

Les évaluations multilatérales sont nombreuses. Plusieurs organismes internationaux évaluent les politiques publiques des États dans les domaines étudiés. Les résultats varient considérablement en fonction du statut juridique de l'organisation responsable. Les agences intergouvernementales sont soumises aux contraintes d'un ballet diplomatique qu'elles ne maîtrisent pas, tandis que les ONG internationales ont les mains plus libres.

#### 3.2.1 Politiques anticorruption

Transparency International (TI) est la principale ONG vouée à la lutte contre la corruption. Avec 80 bureaux répartis à travers le monde, TI en est un puissant observateur. Depuis 1995, TI publie chaque année l'Indice de perception de la corruption (IPC), un outil d'information dont l'élaboration s'est notablement améliorée avec le temps. L'IPC est basé sur des sondages menés auprès des hommes d'affaires, des analystes de risques, de la population locale et des expatriés. Le rapport publié en 2002, qui s'appuie également sur 15 enquêtes réalisées par 9 organismes indépendants, classe un nombre record de 102 pays. Soixante-dix pour cent obtiennent moins de 5 points sur un score maximum de 10 points<sup>31</sup>.

Depuis 1999, TI élabore simultanément l'Indice de corruption des pays exportateurs (IPCE)<sup>32</sup>, établi en fonction de la propension de certaines de leurs entreprises à offrir des pots-de-vin dans les régions en voie de développement. Ce nouvel outil a permis à TI de confirmer qu'une bonne partie de l'argent servant à corrompre des fonctionnaires provient des pays industrialisés.

---

<sup>31</sup> Ce rapport est disponible en ligne : [www.transparency.org/pressreleases\\_archive/2002/2002.08.28.cpi.fr.html](http://www.transparency.org/pressreleases_archive/2002/2002.08.28.cpi.fr.html) (page consultée le 3 septembre 2002).

<sup>32</sup> Également disponible en ligne : [www.transparency.org/surveys/index.html#bpi](http://www.transparency.org/surveys/index.html#bpi) (page consultée le 3 septembre 2002).

TI ne cache pas que l'élaboration de ces indices est conditionnée par plusieurs facteurs. Les études ne font pas de différence entre corruption politique et corruption administrative. En outre, elles se fondent principalement sur des sondages, qui reflètent des opinions et des expériences personnelles. Mais, sur ce plan, il faut reconnaître qu'il est très difficile – voire improbable – de comparer les niveaux de corruption dans différents pays à partir de données scientifiquement validées.

Le problème le plus important réside toutefois dans le cadre conceptuel utilisé par les experts de TI, qui assimile la corruption à l'abus de pouvoir à des fins d'enrichissement personnel. Comme nous l'avons déjà mentionné, une telle définition contribue à voiler l'existence de réseaux, qui sont essentiels à l'expansion et à la persistance de la corruption. Les agents corrompus n'agissent pas seuls. C'est une trame complexe de faveurs et de complicités qui leur permet d'agir en toute impunité. C'est pourquoi l'argent est loin d'être le seul bien échangé : protections et passe-droits sont monnayés au même titre que les bénéfices pécuniaires. La possibilité de s'enrichir ou de jouir de privilèges indus dépend donc étroitement de l'insertion dans une filière.

Cela étant, il est indéniable que les indices élaborés ces dernières années par TI ont contribué à alerter le public sur les effets néfastes de la corruption. En outre, les gouvernements craignent le classement fait par TI. Il les oblige à agir, au moins au niveau symbolique, pour contrer la mauvaise image de leur gestion auprès de l'opinion publique de leur pays et de la communauté internationale.

### 3.2.2 Politiques antiblanchiment et programmes de lutte contre le financement du terrorisme

En février 2000, le GAFI a décidé de publier des rapports sur les pays ou territoires non coopératifs (PTNC). Ces rapports se fondent sur 25 critères – tirés pour l'essentiel des 40 Recommandations déjà mises au point par le Groupe d'action. Les critères retenus permettent d'identifier les défaillances des dispositifs nationaux de contrôle du système financier. Ils mesurent également la volonté des États de coopérer en matière de lutte antiblanchiment. En juin 2000, le premier *Rapport visant à identifier des PTNC spécifiques* a mis en cause 15 juridictions : 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-Christophe-et-Niévès et Saint-Vincent et les Grenadines. Cette liste a été mise à jour un an plus tard. Quatre pays n'y

figuraient plus – les Bahamas, les îles Caïmans, le Liechtenstein et le Panama – et six autres juridictions y avaient été rajoutées – l'Égypte, le Guatemala, la Hongrie, l'Indonésie, le Myanmar et le Nigeria. Deux mois après, la Grenade et l'Ukraine ont été ajoutées à la liste des PTNC. Avec la publication du troisième rapport, en juin 2002, le GAFI en a retiré quatre : la Hongrie, Israël, le Liban et Saint-Christophe-et-Niévès.

La partialité de ces listes a été mise en cause. Par exemple, les trois partenaires de l'ALENA – les États-Unis, le Canada et le Mexique – ne respecteraient pas 11 des 28 recommandations du GAFI exigeant des actions spécifiques contre le blanchiment. Ainsi, les mailles pour être pris dans le filet du GAFI « sont plus ou moins serrées selon le pays considéré » ou « jeter l'opprobre sur des territoires, souvent petits et sans intérêt géostratégique, peut être une manière de se dédouaner facilement de ses propres faiblesses ». Par ailleurs, la mécanique même de l'évaluation n'est pas exemplaire : c'est la promulgation de lois antiblanchiment, plutôt que leur mise en œuvre, qui est valorisée par le GAFI. Et, en pratique, ce sont les gouvernements qui font rapport des résultats obtenus. À cela il faut ajouter, bien sûr, les pressions diplomatiques pour que certains pays et territoires ne soient pas mis à l'index : la France protégerait Monaco, le Royaume-Uni, Jersey et les îles Anglo-Normandes et le Conseil de coopération du Golfe, l'Arabie Saoudite, les Émirats arabes unis, Bahreïn, le Qatar et le Koweït.

Les listes noires du GAFI, axées sur la lutte antiblanchiment, sont en partie renforcées par celles de l'OCDE et du Forum de stabilité financière (FSF)<sup>33</sup>, qui ont des objectifs quelque peu différents. L'OCDE identifie les paradis fiscaux qui refusent de s'engager à mettre fin à leurs pratiques fiscales « dommageables » d'ici 2005. La dernière liste, publiée en avril 2002, en identifie huit : Andorre, les îles Marshall, le Liberia, le Liechtenstein, Monaco, Nauru, Samoa et Vanataou.

Le FSF a rendu publique, en mai 2000, une première liste regroupant 42 juridictions dont le contrôle du système bancaire était clairement déficient. Après les attentats terroristes à New York et à Washington, le FSF a décidé de se limiter à appuyer les évaluations du FMI, qui avait relancé son projet d'homologation et de surveillance des systèmes financiers nationaux<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Groupe de travail créé au sein du G7 en 1999.

<sup>34</sup> À ce propos, voir le compte rendu de la dernière réunion du Forum de stabilité financière, disponible en ligne ([www.fsforum.org/Press/P20020904.pdf](http://www.fsforum.org/Press/P20020904.pdf)), ainsi que la page du FMI sur les informations demandées aux gouvernements ([www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp](http://www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp)) - les deux hyperliens ont été consultés le 11 septembre 2002. Les experts du Bretton Wood Project ont durement critiqué le rôle du FMI en matière de

La multiplication des instances de contrôle, des rapports d'évaluation et des listes noires met en évidence que les institutions intergouvernementales « luttent » pour imposer leurs propres standards de mesure. Ainsi, en faisant valoir son expertise et le mandat qui lui avait été confié par le G7 à la suite des attentats du 11 septembre, le GAFI a demandé à ses membres de présenter, avant le 31 décembre 2001, un rapport d'autoévaluation sur les mesures prises en vue de démanteler les circuits financiers du terrorisme. Les pays du monde entier ont été invités à participer à ce processus dans les mêmes conditions que ceux du GAFI. Le Groupe d'action estime que les résultats de l'exercice d'autoévaluation, compte tenu des délais très courts imposés, sont « encourageants ». Toutefois, le respect des Recommandations spéciales est loin d'être absolu. Sur les 31 membres du GAFI, 4 seulement avaient alors ratifié la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme. La moitié d'entre eux seulement contrôlaient les systèmes alternatifs de virement de fonds. Et ils ont décidé, d'un commun accord, qu'il était encore trop tôt pour mesurer les efforts déployés afin de surveiller adéquatement les associations de bienfaisance.

Des experts ayant participé aux dernières réunions du GAFI ont confié à l'auteur que la possibilité d'élaborer d'une liste regroupant les pays qui abritent des fonds terroristes a été proposée et aussitôt rejetée. Les gouvernements récalcitrants seront plutôt encouragés à accepter que les responsables nationaux du fonctionnement des dispositifs de contrôle soient formés par des spécialistes étrangers. Cela suppose que l'aide technique sera mieux reçue et plus efficace qu'une éventuelle mise à l'index. On peut toutefois présumer que, s'agissant de l'implication des États dans le financement du terrorisme, les enjeux politiques sont autrement plus délicats.

Là où il faut manœuvrer délicatement, la prudence et la modération s'imposent. Réunis à Washington, le 19 avril 2002, pour examiner les progrès de la « guerre financière » contre le terrorisme, les ministres des Finances du G7 ont invité les représentants de 12 pays « problématiques », qu'il faut, pour différentes raisons, plutôt persuader que menacer des sanctions : l'Arabie saoudite, les Émirats arabes unis, le Bahreïn, les Bahamas, la Suisse, la Chine, l'Inde, le Koweït, la Malaisie, le Pakistan, le Brésil et la Russie. Et s'il s'agit de passer aux actes, la cible doit être inoffensive. C'est ce qu'a fait la France, en février 2002, en obligeant les

---

contrôle des systèmes financiers nationaux ([www.brettonwoodsproject.org/topic/reform/r26terror.htm](http://www.brettonwoodsproject.org/topic/reform/r26terror.htm)) - page consultée le 20 août 2002.

banques à déclarer toute transaction avec Nauru dont la survie dépend presque exclusivement de la fourniture de services financiers.

### 3.3 Un pavé dans la mare ?

Le monde feutré des évaluations et de l'élaboration de listes noires a été ébranlé par le *Washington Post*, le 29 août 2002. Le journal américain a alors révélé les principales conclusions d'un rapport préliminaire du Groupe de suivi chargé de surveiller l'application des mesures prises par le Conseil de sécurité de l'ONU à l'encontre des Taliban et d'Al-Qaida. Les médias du monde entier n'attendaient pas mieux pour dénoncer l'essoufflement, voire l'échec, de la riposte financière au terrorisme<sup>35</sup>. Le département du Trésor américain a réagi sans attendre. Il a annoncé, par voie de communiqué, que le travail des experts de l'ONU était biaisé et incomplet. Le rapport onusien ne tiendrait notamment pas compte de l'argent saisi par les agences américaines ni de l'effet dissuasif de la riposte financière au terrorisme. C'est justement cet effet qui explique, d'après le sous-secrétaire au Trésor, le recours croissant d'Al-Qaida et de ses mécènes aux circuits clandestins de la finance internationale<sup>36</sup>. Autrement dit, l'utilisation des systèmes informels d'échange, que les experts onusiens considèrent comme un échec des programmes internationaux de surveillance, n'est, aux yeux du Trésor américain, qu'une preuve de leur succès.

Une fois le pavé jeté dans la mare par le *Washington Post*, le débat était lancé. La lutte au financement du terrorisme a-t-elle échoué ? Si oui, pourquoi ? A-t-elle raté sa cible ou manqué de moyens ? Les difficultés entourant le partage des renseignements financiers seraient-elles la cause principale de cet échec ? Ou bien y a-t-il des conditionnements structurels, découlant de la mondialisation financière, qui sapent irrémédiablement les dispositifs de contrôle ? Chacune de ces questions en suscite d'autres. Posées dans le cadre de la sécurité internationale et des intérêts géostratégiques qui conditionnent la politique étrangère, elles ne peuvent que rehausser la valeur des évaluations indépendantes.

---

<sup>35</sup> La publication spécialisée *Money Laundering Alert* a profité de cette vague de critique pour dénoncer, le 12 septembre 2002, l'effet négatif de la « querelle de clocher » opposant les agences américaines responsables de traquer les fonds terroristes. La distribution des tâches entre les différentes structures concernées ferait l'objet d'âpres disputes ainsi que leur éventuel repositionnement face au département de la Sécurité intérieure.

<sup>36</sup> Voir *New York Times*, 30 août 2002, p. A10. Le communiqué du département du Trésor est disponible en ligne : <http://www.treas.gov/press/releases/po3382.htm> (page consultée le 14 septembre 2002).

## REMARQUES FINALES

Un vieil adage espagnol affirme que l'espèce humaine est la seule, de tout le règne animal, à trébucher deux fois sur la même pierre. La lutte contre le financement du terrorisme, qui a suscité un large consensus international après les attentats du 11 septembre 2001, illustre cette tendance à oublier les dérapages du passé. Mise en branle avant même que la riposte militaire soit déclenchée, la mobilisation générale contre les réseaux financiers du terrorisme prend appui sur une logistique analogue à celle qui n'a pas donné les résultats escomptés dans le cadre de la lutte antiblanchiment. La « bonne santé » des marchés de la drogue et de la corruption, que le resserrement de surveillance financière était censé disloquer, constitue l'exemple le plus frappant de cet échec.

Les adaptations ont été mineures et peut-être un peu trop hâtives. L'obligation de vigilance faite aux établissements et intermédiaires financiers a été élargie aux transactions suspectes liées au terrorisme. Les avoirs des personnes et entités en collusion avec des terroristes peuvent être gelés suivant des procédures plus ou moins expéditives. La fourniture de ressources économiques ou de services financiers aux terroristes est interdite et punie. La supervision des systèmes informels de remise de fonds est désormais considérée comme prioritaire. Enfin, le contrôle des organismes de bienfaisance, soupçonnés de collecter des fonds pour la Guerre sainte, se met lentement en place.

Si la campagne internationale contre le financement du terrorisme se fonde, *grosso modo*, sur un élargissement du champ d'application des mesures antiblanchiment en vigueur depuis le début des années 1990, il semble toutefois juste de croire que peu de leçons du passé ont été effectivement retenues.

La perception des organisations criminelles, qui conditionne fortement les moyens aménagés pour les combattre, demeure cruciale. Une perception faussée de la cible et de ses ressources signifie non seulement que tous les efforts sont voués à l'échec, mais notamment, et surtout, que les agences répressives auront du mal à reconnaître leur égarement et persisteront dans l'erreur. Le régime international de contrôle de stupéfiants, qui a érigé en précepte l'existence de cartels de la drogue et du narcoterrorisme, semble aussi incapable de saisir la complexité des filières de trafic que de modifier ses propres stratégies. La lutte contre la corruption est également entravée par les postulats que véhiculent les instruments normatifs.

Considérée comme une activité individuelle et épisodique, la corruption, lorsqu'elle se développe jusqu'à hypothéquer l'avenir d'un pays, est en réalité l'œuvre d'une série de réseaux qui gèrent en permanence la distribution de pots-de-vin et autres bénéfices illicites.

Il en va de même pour ce qui est de la riposte financière au terrorisme. Elle suppose logiquement que les organisations terroristes possèdent ou ont besoin d'une grande quantité de ressources. Cette supposition est en grande partie contredite par le peu d'informations dont nous disposons sur le financement du terrorisme d'inspiration islamiste. Malgré l'immense fortune attribuée à leur leader, Oussama ben Laden, les membres des cellules ont dû s'autofinancer par le truchement de diverses activités criminelles, du vol à la tire au faux-monnayage, en passant par la falsification de pièces d'identité pour toucher des prestations d'aide sociale. Il y a par ailleurs des allégations voulant que certains « mécènes », provenant des pays alliés de l'Occident, leur auraient fourni des fonds.

Outre les problèmes associés à une identification défailante de leur cible, les instruments de lutte antiblanchiment se butent contre les obstacles découlant de la déréglementation financière et de la défense de la souveraineté nationale en matière pénale et fiscale. La guerre contre la drogue et les initiatives anticorruption ont déjà mis en relief l'importance de ces enjeux. Les enquêteurs n'ont que très rarement réussi à démêler l'écheveau de comptes à numéro, de prête-noms et de sociétés qui permettent aux trafiquants et aux dirigeants corrompus de profiter de l'argent mal acquis.

Il est encore trop tôt pour déterminer si la lutte au financement du terrorisme finira par altérer cet équilibre si particulier qui amène les États à se montrer réticents au moment d'appliquer les mesures antiblanchiment. Les gouvernements font face à un véritable cul-de-sac. Les abris fiscaux que les autorités accordent aux entreprises et le niveau de confidentialité qu'elles assurent aux plus fortunés sont inversement proportionnels à la mise en œuvre de contrôles financiers plus stricts. Cette équation n'est cependant pas si simple à établir, car les investisseurs potentiels peuvent être également découragés par la mauvaise réputation d'une place financière trop peu regardante, qui se trouve conséquemment sous la mire de la communauté internationale.

La coopération judiciaire, qui passe pour une nécessité incontournable pour combattre les activités criminelles transnationales, est entravée par des contradictions similaires. Les juges,

pour communiquer avec leurs homologues d'un autre pays, doivent emprunter la voie diplomatique et se plier au droit de regard du pouvoir exécutif. Ce n'est sûrement pas une méthode idéale pour détecter l'argent de la drogue et de la corruption, qui se déplace à grande vitesse – et à peu de frais – dans les circuits financiers internationaux. Et pour ce qui est des fonds terroristes, il faut encore ajouter les difficultés inhérentes à la détection de sommes très mineures, qui se confondent aisément dans le flux des transactions faites par des milliers d'individus et de petites compagnies.

L'entraide judiciaire est également compromise par l'instrumentalisation dont les enquêtes antiblanchiment ont fait l'objet. La chasse aux narcodollars menée par les États-Unis en est un exemple frappant. Des banques étrangères sont épinglées, mais leurs liens avec des institutions financières américaines demeurent toujours dans l'ombre. Les autorités de contrôle sont également discrètes lorsqu'il s'agit de poursuivre les entrepreneurs qui soudoient des fonctionnaires dans les régions en voie de développement.

## RESSOURCES BIBLIOGRAPHIQUES

Achcar, Gilbert (2002), *Le choc des barbaries : terrorismes et désordre mondial*. Bruxelles : Éditions Complexe.

Adams, J. (1986), *The financing of terror : how the groups that are terrorizing the world get the money to do it*. New York : Simon and Schuster.

Albert, S. (1993), *The case against the general : Manuel Noriega and the politics of american justice*. New York : Maxwell Macmillan International.

Alexander, Y. et M. Swetnam (2001), *Usama bin Laden's al-Qaida : profile of a terrorist network*. New York : Transnational Publishers

Andelman, D.A. (1994), « The drug money maze », *Foreign Affairs* 73 (4) : 94-109.

Astorga, L. (1999), « Drug trafficking in Mexico : a first general assessment » [en ligne] : [www.unesco.org/most/astorga.htm](http://www.unesco.org/most/astorga.htm) (page consultée le 2 octobre 2000).

Aureano, G.R. et G. Ducatenzeiler (2002), « Corrupción y democracia : algunas consideraciones a partir del caso argentino », *Revista Mexicana de Sociología* 64 (1) : 67-98.

Aureano, G.R., M. Fortmann et M. Lopez (1997), « Kaléidoscope : l'instrumentalisation du problème de la drogue dans les Amériques », *Études internationales* 28 (4) : 709-733.

Badie, B. et M.C. Smouts (1999), *Le retournement du monde : sociologie de la scène internationale*. Paris : Presses de Sciences Po et Dalloz.

Bagley, B.M. (1992), « Myths of militarization : enlisting Armed Forces in the war on drugs », in Smith, P.H., dir., *Drug policy in the Americas*. Boulder: Westview Press, pp. 129-150.

Baker, R.W. (1999), « The biggest loophole in the free market system », *Washington Quarterly* 22 (4) : 29-46.

Banque mondiale (1997), « Corruption and good governance » [en ligne] : [www.worldbank.org/html/extdr/am97/br\\_corr.htm](http://www.worldbank.org/html/extdr/am97/br_corr.htm) (page consultée le 24 avril 2000).

Barber, B. (1992), « Jihad Vs. McWorld », *Atlantic Monthly*, march, 53-63

Bergen, P. (2002), *Guerre sainte multinationale*. Paris : Gallimard.

Bergen, P. (2001), « The Bin Laden trial : what did we learn? », *Studies in Conflict & Terrorism* 24 : 429-434.

Bigo, D. (1998), « Nouveaux regards sur les conflits ? », in Smouts, M.C., dir., *Les nouvelles relations internationales : pratiques et théories*. Paris : Presses de Sciences Po, pp. 315-346

Bigo, D. (2001?), « L'impossible cartographie du terrorisme » [en ligne] : [www.conflicts.org/article.php?id\\_article=348](http://www.conflicts.org/article.php?id_article=348) (page consultée le 11 décembre 2001).

Blum, J.A. et al. (1998), *Paradis financiers, secret bancaire et blanchiment d'argent* [en ligne] : [www.imolin.org/finhafre.htm](http://www.imolin.org/finhafre.htm) (page consultée le 19 octobre 1999).

Brisard, Jean-Charles et Guillaume Dasquié (2001), *Ben Laden : la vérité interdite*. Paris : Denoël.

Broyer, P. (2000), *L'argent sale : dans les réseaux du blanchiment*. Paris : L'Harmattan.

Buckley, K. (1991), *Panama: the whole story*. New York: Simon and Schuster.

Camacho Guizado, A. (1985), « La narco-guérilla : montage d'une théorie », *Amérique latine* 24 : 36-41.

Carter, A., J. Deutch et P. Zelikow (1998), « Catastrophic terrorism: tackling a new danger », *Foreign Affairs* 77 (6) : 80-94.

Carter, D.L. (1997), « International organized crime: emerging trends in entrepreneurial crime », in Ryan, P. J. et G. E. Rush, dir., *Understanding organized crime in global perspective: a reader*. Thousand Oaks (CA) : Sage Publications, pp. 131-148.

Cartier-Bresson, J. et C. Josselin (2000), « La délinquance économique et financière transnationale : les évaluations quantifiées existantes », tapuscrit (chapitre de livre présenté au séminaire sur la délinquance financière organisé par le Groupe de Cluny, Paris).

Caulkins, J. (1994), *Evaluationg the effectiveness of interdiction and source country control*. Santa Monica (Californie) : Rand Corporation.

Chaliand, G., dir. (1999), *Les stratégies du terrorisme*. Paris : Desclée de Brouwer.

Choquet, C. (2001), « Évaluer la menace terroriste et criminelle » [en ligne] : [www.conflicts.org/article.php3?id\\_article=354](http://www.conflicts.org/article.php3?id_article=354) (page consultée le 10 décembre 2001).

Cockburn, A. et J. St. Clair (1998), *Whiteout: the CIA, drugs and the press*. Londres : Verso.

Conférence internationale contre la corruption (1997), « Déclaration de Lima contre la corruption » [en ligne] : [www.transparency.de/iacc/f-limadecl.html](http://www.transparency.de/iacc/f-limadecl.html) (page consulté le 12 septembre 1998).

Conseil d'Europe (1997), « Résolution (97) 24 – Portant les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption » [en ligne] : [www.coe.fr/cm/sessions/f97x24.htm](http://www.coe.fr/cm/sessions/f97x24.htm) (page consultée le 12 septembre 1998).

Craig, R.B. (1985), « Illicit drug traffic and U.S.—Latin American relations », *Washington Quarterly* 8 (4) : 105-124.

Cretin, T. (1997), *Mafias du monde : organisations criminelles transnationales. Actualités et perspectives*. Paris : PUF, pp. 23-38.

Cutujar, C., dir. (2000), *Le blanchiment des profits illicites*. Strasbourg : Presses Universitaires de Strasbourg.

Daniels, R., P. Macklem et K. Roach (2001), *The security of freedom : essays on Canada's anti-terrorist bill*. Toronto: University of Toronto Press.

Del Olmo, R. (1991), « The Hidden Face of Drugs », *Social Justice* 18 (4) : 10-47.

Dianor, O. (2000), « 'Manger l'argent' : les dimensions économique et socioculturelle de la corruption en Afrique », *Les nouveaux cahiers de l'Institut universitaire d'études du développement* 10 : 157-176.

Ducrot, V. H. (1999), *El color del dindon : las rutas financieras del poder*. Buenos Aires : Grupo Editorial Norma.

Dziedzic, M. J. (1989), « The transnational drug trade and regional security », *Survival* 31 (6) : 533-548.

Etats-Unis, département du Trésor (2000), *The national money laundering strategy for 2000* [en ligne] : <http://www.treas.gov/press/releases/reports/ml2000.pdf> (page consultée le 2 juillet 2002).

Etats-Unis, Office du Vérificateur général (2000), *Suspicious banking activities : possible money laundering by U.S. corporations formed for russian entities* [en ligne] : [www.gao.gov](http://www.gao.gov) (page consultée le 3 juillet 2002 – document GAO-01-120).

Fabre, G. (1999), *Les prospérités du crime : trafic de stupéfiants, blanchiment, crises financières dans l'après-guerre froide*. Paris : Éditions de l'Aube.

Favarel-Garrigues, G. (2001), « Concurrence et confusion des discours sur le crime organisé en Russie », *Cultures et Conflits* 42 : 9-46

Fonds monétaire international (1997), *Good governance : the IMF's role*. Washington: FMI.

Fukuyama, F. (1994), « The End of History? », in Betts, R., dir., *Conflict After the Cold War*. New York: Macmillan Publishing, pp. 5-18.

Gilmore, W.C. (1999), *Dirty money: the evolution of money laundering countermeasures*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.

Grau, E. R. et L. Gonzaga de Mello Belluzo (1996), « Brasil y el círculo corrupto », *Nueva Sociedad* 145 :174-184.

Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux, GAFI (2001a), « Tout sur le blanchiment de capitaux » [en ligne] : [www1.oecd.org/fatf/MLaundering\\_fr.htm](http://www1.oecd.org/fatf/MLaundering_fr.htm) (page consultée le 6 janvier 2002).

\_\_\_ (2001b) « Les recommandations spéciales sur le financement du terrorisme » [en ligne] : [www1.oecd.org/fatf/SRecsTF\\_fr.htm](http://www1.oecd.org/fatf/SRecsTF_fr.htm) (page consultée le 6 janvier 2002).

Han, H.H., dir. (1993), *Terrorism and political violence: limits and possibilities of legal control*. New York : Oceana Publications.

Herman, E. S. (1991), « Drug "wars": apparence and reality », *Social Justice* 18 (4) : 76-85.

Hermet, G. (2000), *Culture et développement*. Paris : Presses de Sciences Po.

Hertling, M.P. (1990), « Narcoterrorism: the new unconventional war », *Military Review* 70 (3) : 16-28.

Huntington, Samuel (1993), « The clash of civilizations? » *Foreign Affairs* 72 (3) : 22-49.

Keohane, R.O. (2001), « The globalization of informal violence, theories of world politics and "the liberalism of fear" » [en ligne] : [www.ssrc.org/sept11/essays/keohane.htm](http://www.ssrc.org/sept11/essays/keohane.htm) (page consultée le 4 janvier 2002).

Kopp, P. (1997), *L'économie de la drogue*. Paris : La Découverte.

Kopp, P. (1996), « Dinero de la droga y lavado financiero », *Nueva Sociedad* 145 : 80-91.

Kopp, P. (1995), *L'économie du blanchiment : détection, prévention et répression du blanchiment issu du trafic de drogues illégales*. Paris : Association d'économie financière.

Labévière, R. (1999), *Les dollars de la terreur : les États-Unis et les islamistes*. Paris : Grasset.

Labrousse, A. (1999), « Conflits, drogues et activités mafieuses » [en ligne] : [www.parl.gc.ca/371/parlbus/commbus/senate/Com-f/ille-f/presentation-f/labrousse2-f.htm](http://www.parl.gc.ca/371/parlbus/commbus/senate/Com-f/ille-f/presentation-f/labrousse2-f.htm) (page consultée le 6 janvier 2002).

Laqueur, W. (1977), *Terrorism*. Londres : Widenfeld and Nicolson.

- Légaré, F. (2002), *Terrorisme : peurs et réalités*. Montréal : Athéna Éditions.
- Lehman, K. (1995), « *Déjà vu all over again?: power and historical precedent in U.S-bolivian drug control conflicts* », tapuscrit (article présenté au XIX<sup>e</sup> Latin American Studies Association Congress, Washington).
- Levi, M. (1991), « *Regulating money laundering: the death of bank secrecy in the UK* », *The British Journal of Criminology* 31 (2) : 109-125
- Mauro, P. (1996), *The effects of corruption on growth, investment, and government expenditure*. Washington: FMI, Working Paper 96/98.
- McCoy, A. (1991), *The politics of hein : CIA complicity in the global drug trade*. Brooklyn, NY : Lawrence Hill Books.
- Melo, J. O. (1998), « *The drug trade, politics, and the economy: the Colombian experience* », in Joyce, Elizabeth et Carlos Malamud, dir., *Latin America and the multinational drug trade*. New York: St. Martin's Press, pp. 63-95.
- Montebourg, A., rapporteur (2001), « *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Mission d'information sur les obstacles au contrôle et à la répression de la délinquance financière et du blanchiment des capitaux en Europe. Volume 4 - La Grande-Bretagne, Gibraltar et les Dépendances de la Couronne* » [en ligne] : <http://www.assemblee-nat.fr/rap-info/i2311-41.asp> (page consultée le 8 juillet 2002).
- Musto, D. F. (1987), *The american disease : origins of narcotic control*. New York: Oxford University Press.
- Nadelmann, E. A. (1997), « *The americanization of global law enforcement: the diffusion of american tactics and personnel* », in McDonald, W. F., dir., *Crime and law enforcement in the global village*. Highland Heights/Cincinnati: Academy of Criminal Justice Sciences/Anderson Publishing, pp. 123-138.
- Naylor, R.T. (2002), *Wages of crime: black markets, illegal finance and the underworld economy*. Montréal – Kingston : McGill – Queen's University Press.
- \_\_\_ (1999), *Patriots and profiteer: on economic warfare, embargo busting and State-sponsored crime*. Toronto: McClelland & Stewart Inc.
- Office des Nations Unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime , ONUCDPC (2002), *Tendances mondiales des drogues illicites* [en ligne] : [http://www.undcp.org/adhoc/report\\_2002-06-26\\_1/report\\_2002-06-26\\_1\\_fr.pdf](http://www.undcp.org/adhoc/report_2002-06-26_1/report_2002-06-26_1_fr.pdf) (page consultée le 8 juillet 2002).
- \_\_\_ (1999), *Global illicit drug trends* [en ligne] : [http://www.undcp.org/report\\_1999-06-01\\_1.html](http://www.undcp.org/report_1999-06-01_1.html) (page consultée le 20 avril 2000).
- Oppenheimer, A. (2001), *Ojos vendados :Estados Unidos y el negocio de la corrupción en América Latina*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Organisation de coopération et de développement économiques (1997), « *Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales* » [en ligne] : [www.oecd.org/daf/nocorruption/20nov1f.htm](http://www.oecd.org/daf/nocorruption/20nov1f.htm) (page consultée le 23 août 2001)
- Organisation des États américains (1996), « *Convención Interamericana Contra la Corrupción* » [en ligne] : [www.oea.org/juridico/spanish/tratados/b-58.html](http://www.oea.org/juridico/spanish/tratados/b-58.html) (page consultée le 23 août 2001).

Organisation des Nations Unies (1996), « United Nations Declaration Against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions » [en ligne] : [usihq.usis.usemb.se/topical/econ/bribes/un0221.htm](http://usihq.usis.usemb.se/topical/econ/bribes/un0221.htm) (page consulté le 15 avril 1998).

Pacheco J. R. (2000), *Crime (quase) perfeito : corrupção el lavagem de dinheiro no Brasil*. São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo.

Pasquini, G. et E, de Miguel (1995), *Blanca y radiante : mafias, poder y narcotráfico*. Buenos Aires : Editorial Planeta Argentina.

Pillar, P.R. (2001), *Terrorism and U.S. foreign policy*. Washington: Brooking Institution Press.

Reuter, P. (1994), « The limits and consequences of U.S. foreign drug control efforts », in Perl, R. F., dir, *Drugs and foreign policy: a critical review*. Boulder: Westview Press, pp. 209-222.

Richardson, Louise (1999), « Terrorists as transnational actors », *Terrorism and political violence* 11 (4) : 210-214.

Rivelois, J (1999), « Drogues, corruption et métamorphoses politiques (Application à une comparaison Mexique-Brésil) », *Revue Tiers Monde* 15 (158) : 271-296.

Roy, O. et al. (2000), « America and the new terrorism: an exchange », *Survival* 42 (2) : 156-172.

Sauloy, M. et Y. Le Bonniec (1992), *À qui profite la cocaïne?*. Paris: Calmann-Lévy.

Scott, P. D. et J. Marshall (1991), *Cocaine politics: drugs, armies and the CIA in Central America*. Berkeley: University of California Press.

Simon, Steve et Daniel Benjamin (2000), « America and the new terrorism », *Survival* 42 (1) : 59-75

Simonetti, J. M. (1998), *El ocaso de la virtud : ensayos sobre la corrupción y el discurso del control social*. Bernal (Argentine) : Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Nacional de La Plata.

Sommier, I. (2000), *Le terrorisme*. Paris : Flammarion.

Thoumi, F. (1995), *Political economy and illegal drugs in Colombia*. Boulder: Lynne Rienner.

Toro, M.C. (1992), « Unilateralism and bilateralism », in Smith, P.H., dir. *Drug policy in the Americas*. Boulder: Westview Press, pp. 314-328.

Transparency International (1996), *The TI Source Book*. [en ligne] : [www.transparency.de/source.html](http://www.transparency.de/source.html) (page consultée le 15 mars 1998).

Venner, D. (2002), *Histoire du terrorisme*. Paris : Pygmalion.

Weintraub, Sidney (2002), « Disrupting the financing of terrorism », *Washington Quarterly*, 25 (1) 53-60.

Wieviorka, M. (1988), *Sociétés et terrorisme*. Paris : Fayard.

Williams, P. (1994), « Transnational criminal organizations: strategic alliances » [en ligne] : [www.tni.org/drugs/links/trncrorg.htm](http://www.tni.org/drugs/links/trncrorg.htm) (page consultée le 10 décembre 2001).

Zaitch, D. (1997), « Colombianos en le mercado de cocaína en Holanda », in Del Olmo, R. (dir.), *Drogas : el conflicto de fin de siglo*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1997.

LIBRARY E A / BIBLIOTHÈQUE A E



3 5036 01022452 8

DOCS

CA1 EA365 2002C52 FRE

Aureano, Guillermo

La lutte contre le financement du  
terrorisme : analyse des instruments  
multilatéraux et leçons apprises de  
la lutte antidrogu

CA051269

**PRISI**  
PROGRAMME DE RECHERCHE ET D'INFORMATION  
DANS LE DOMAINE DE LA SÉCURITÉ INTERNATIONALE

Direction de la non-prolifération, du contrôle  
des armements et du désarmement  
Édifice Lester B. Pearson  
125 promenade Sussex  
Ottawa, Ontario  
K1A 0G2

FAX : (613) 944-3105

COURRIEL : [isrop-prisi@dfait-maeci.gc.ca](mailto:isrop-prisi@dfait-maeci.gc.ca)

SITE WEB : [http://www.dfait-maeci.gc.ca/  
foreign\\_policy/arms/security-fr.asp](http://www.dfait-maeci.gc.ca/foreign_policy/arms/security-fr.asp)

**ISROP**  
INTERNATIONAL SECURITY RESEARCH AND  
OUTREACH PROGRAMME

Non-Proliferation, Arms Control and Disarmament Division  
Lester B. Pearson Building  
125 Sussex Drive  
Ottawa, Ontario  
K1A 0G2

FAX: (613) 944-3105

E-MAIL: [isrop-prisi@dfait-maeci.gc.ca](mailto:isrop-prisi@dfait-maeci.gc.ca)

WEBSITE: [http://www.dfait-maeci.gc.ca/  
foreign\\_policy/arms/security-en.asp](http://www.dfait-maeci.gc.ca/foreign_policy/arms/security-en.asp)