



# PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES

SEPTEMBRE 2004



## LA LUTTE MONDIALE CONTRE LE FINANCEMENT DU TERRORISME



---

Directeur de la rédaction .....Jonathan Schaffer  
Rédacteur en chef .....Bruce Odessey  
Rédacteurs .....Gretchen Christison  
.....Berta Gomez  
.....Linda Johnson  
.....Martin Manning  
Page de couverture .....Min Yao

---

Directrice de la publication.....Judith Siegel  
Réviseur .....Guy Olson  
Responsable de la production .....Christian Larson  
Responsable adjointe de la production .....Sylvia Scott  
Traduction .....Service linguistique IIP/G/AF  
Maquette de la version française .....ARS, Paris

Conseil de rédaction

George Clack    Kathleen Davis    Francis Ward

Le Bureau des programmes d'information internationale du département d'État des États-Unis publie cinq revues électroniques – « Perspectives économiques », « Dossiers mondiaux », « Démocratie et droits de l'homme », « Les Objectifs de politique étrangère des États-Unis » et « La Société américaine » – qui examinent la société, les valeurs, la pensée et les institutions des États-Unis, ainsi que les principales questions intéressant les États-Unis et la communauté internationale. Chacune de ces revues est cataloguée par volume (le nombre d'années de publication) et par numéro (numéros publiés dans l'année).

Une nouvelle revue est publiée chaque mois en anglais et est suivie deux à quatre semaines plus tard d'une version en français, en portugais et en espagnol. Certains numéros sont également traduits en arabe et en russe.

Les opinions exprimées dans les revues ne représentent pas nécessairement le point de vue ou la politique du gouvernement des États-Unis. Le département d'État des États-Unis n'est nullement responsable du contenu ou de l'accessibilité des sites Internet indiqués en hyperlien ; seuls les éditeurs de ces sites ont cette responsabilité. Les articles, les photographies et les illustrations publiés dans ces revues peuvent être librement reproduits ou traduits en dehors des États-Unis, sauf indication contraire ou sauf mention de droit d'auteur. Dans ce dernier cas, ils ne peuvent être utilisés qu'avec l'autorisation du titulaire du droit d'auteur indiqué dans la revue.

Les numéros les plus récents, les archives ainsi que la liste des journaux à paraître sont disponibles sous divers formats à l'adresse suivante :  
« <http://usinfo.state.gov/journals/journals.htm#fr> »

Veillez adresser toute correspondance au siège de l'ambassade des États-Unis de votre pays ou bien à la rédaction :

Editor, eJournal USA: Economic Perspectives  
IIP/T/ES  
U.S. Department of State  
301 4th Street SW  
Washington, DC 20547  
États-Unis d'Amérique  
Adresse électronique: [ejecon@state.gov](mailto:ejecon@state.gov)

Les circuits financiers mondiaux qui ont facilité l'apparition de réseaux terroristes tels qu'Al-Qaida et qui ont permis de financer des attentats dirigés contre les États-Unis et leurs alliés constituent un élément important auquel on ne s'était guère intéressé avant les attentats du 11 septembre 2001.

La tâche consistant à découvrir les circuits financiers du terrorisme et à les détruire est l'une des plus essentielles que nous ayons à accomplir à l'heure actuelle. Nous avons déjà obtenu des résultats importants dans ce domaine. Il est maintenant plus difficile, plus onéreux et plus risqué pour le réseau Al-Qaida et pour d'autres groupes terroristes d'obtenir de l'argent et de le faire circuler. Nous avons bloqué et saisi les avoirs financiers de terroristes, mis à jour et démantelé des circuits connus de financement, dissuadé des donateurs d'apporter une aide, arrêté les principaux commanditaires et érigé des obstacles plus grands au sein du système financier international pour empêcher les terroristes d'en faire mauvais usage.

Les personnes éprises de liberté dans le monde subissent les conséquences du terrorisme. Qu'il s'agisse des attentats dans une gare de chemin de fer à Madrid et à Moscou ou des attentats dans un centre commercial à Istanbul et à Casablanca, nous avons pu voir que le terrorisme ne faisait pas de distinction entre les races, les religions ou les pays d'origine des victimes.

Une coalition internationale robuste est actuellement à l'œuvre; elle lutte contre le financement du terrorisme et elle attire l'attention du monde sur des secteurs qui n'étaient guère réglementés jusqu'ici et qui présentent des risques élevés, tels que les

associations caritatives et les «hawalas». Nous avons commencé de porter notre attention collective sur le recours par les groupes terroristes à des passeurs de fonds. À cet effet, nous avons demandé au secteur privé (banques, établissements de transfert de fonds, firmes de courtage et associations caritatives) à travers le monde de jouer un rôle de premier plan dans cette lutte. Tous ces efforts contribuent à notre réussite.

Les mesures visant à désorganiser les circuits financiers du terrorisme et à les démanteler sont appliquées sans relâche et vont se poursuivre. Nous ne reviendrons pas sur notre décision de découvrir les commanditaires du terrorisme et de mettre fin à leur action. Le présent numéro de «Perspectives économiques» montre dans quelle mesure les États-Unis et leurs alliés dans le monde entier continuent de se servir de leur pouvoir, de leurs relations et de leur savoir-faire pour s'attaquer aux sources, aux circuits et aux avoirs des commanditaires du terrorisme.



*John Snow  
Ministre des finances  
des États-Unis*



## PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES

DÉPARTEMENT D'ÉTAT DES ÉTATS-UNIS / SEPTEMBRE 2004 / VOLUME 9 / NUMÉRO 3

<http://usinfo.state.gov/journals/journals.htm>

### SOMMAIRE

#### LA LUTTE MONDIALE CONTRE LE FINANCEMENT DU TERRORISME

##### **3 Réduire les terroristes à la faillite**

JUAN CARLOS ZARATE, MINISTRE ADJOINT DES FINANCES CHARGÉ DU DOSSIER DU FINANCEMENT DU TERRORISME  
L'échange d'informations financières contribue à la découverte des cellules et des réseaux de terroristes, tandis que le blocage des avoirs financiers et l'application d'autres sanctions économiques empêchent les terroristes de commettre de nouveaux attentats.

##### **7 L'internationalisation de la lutte**

ANTHONY WAYNE, SECRÉTAIRE D'ÉTAT ADJOINT AUX AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET COMMERCIALES  
Les États-Unis et leurs partenaires cherchent à faire en sorte que les systèmes financiers parallèles et les organisations non gouvernementales ne servent pas à la collecte et au transfert de fonds pour le compte de terroristes.

##### **11 La mise en place de moyens de lutte contre le financement du terrorisme**

CELINA REALUYO, DIRECTRICE DES PROGRAMMES DE LUTTE CONTRE LE FINANCEMENT DU TERRORISME, DÉPARTEMENT D'ÉTAT  
Les États-Unis aident leurs alliés étrangers à renforcer leurs capacités en vue d'empêcher que les terroristes exploitent le système financier international pour financer leurs agissements.

##### **16 La réaction internationale aux attentats de Bali et ses résultats positifs**

CELINA REALUYO ET SCOTT STAPLETON, DÉPARTEMENT D'ÉTAT  
Après les attentats de Bali, la communauté internationale a apporté une aide à l'Indonésie afin que ce pays puisse rapidement se doter des moyens

nécessaires pour lutter contre toute nouvelle activité terroriste.

##### **20 Les banques américaines et la loi « USA PATRIOT »**

JOHN BYRNE, DIRECTEUR DU CENTRE D'APPLICATION DES RÈGLEMENTS DE L'ASSOCIATION DES BANQUIERS AMÉRICAINS  
La loi « USA PATRIOT » comprend plusieurs dispositions que le secteur bancaire préconisait depuis longtemps. Toutefois, les banques souhaitent que les pouvoirs publics leur communiquent plus de renseignements confidentiels pour pouvoir découvrir ou prévenir les transactions financières des terroristes.

##### **25 L'hawala repose sur la confiance, mais peut être utilisée à des fins illicites**

MOHAMMED EL-QORCHI, SOUS-CHEF DE RÉGION, FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

La réglementation de l'hawala, l'un des nombreux systèmes informels de transfert de fonds, ne doit pas viser à la supprimer, mais à empêcher qu'on l'utilise à des fins illicites.

##### **29 L'écran de fumée du Hezbollah**

Illustration montrant comment la contrebande de cigarettes aux États-Unis a servi à financer un organisme terroriste au Liban.

##### **30 Rôles et attributions**

Principaux organismes fédéraux participant à la lutte contre le financement du terrorisme.

##### **32 Bibliographie**

##### **34 Sites Internet**

# RÉDUIRE LES TERRORISTES À LA FAILLITE

Juan Carlos Zarate

*La campagne visant à priver les terroristes de leurs moyens financiers est devenue la pièce maîtresse de la guerre globale contre le terrorisme. Acquis à une démarche ciblée, les États-Unis et leurs partenaires à travers le monde ont regroupé tous leurs moyens, dans les domaines des renseignements, de la répression et de l'économie en vue d'isoler et de désorganiser les circuits financiers des réseaux de terroristes. Cette démarche comporte de multiples avantages. L'échange de renseignements financiers aide à débusquer les cellules et les réseaux terroristes, tandis que le gel de leurs avoirs et d'autres sanctions économiques mettent les terroristes dans l'incapacité de commettre des attentats, de maintenir leurs alliances, de créer des réseaux à l'échelle mondiale et de se doter d'armes particulièrement meurtrières. À ce jour, les résultats sont encourageants et, à long terme, ils promettent de renforcer la capacité des pays de protéger le système financier international contre toute exploitation de la part de groupes terroristes et de leurs commanditaires.*



M. Juan Carlos Zarate est ministre adjoint des finances chargé du dossier du financement du terrorisme. À ce titre, c'est à lui qu'il incombe de formuler et de coordonner les mesures prises par le ministère des finances en vue de lutter contre le financement du terrorisme et le blanchiment de capitaux. Il veille à la bonne marche de la centrale de répression de la grande délinquance financière (FinCEN) et du service de contrôle des avoirs étrangers.

Les attaques sans précédent lancées le 11 septembre 2001 contre New York et Washington par des militants d'Al-Qaida ont fait voir sous un jour entièrement nouveau, aux États-Unis comme dans le reste du monde, la menace que fait peser le terrorisme. Aujourd'hui, trois ans après ces attentats, le monde continue de se heurter à un extrémisme de mouvance islamiste capable d'actes aux proportions catastrophiques. Pour contrer ce fléau, nous devons faire fond sur les succès que nous avons remportés dans le cadre de nos mesures visant à acculer les terroristes à la faillite.

Cette remarque s'applique particulièrement à nos relations diplomatiques, lesquelles jouent un rôle de premier plan dans le renforcement de la coopération internationale au nom de la guerre contre le terrorisme. Comme l'ont montré les attentats postérieurs au 11 septembre 2001, le terrorisme est loin de viser exclusivement les États-Unis puisqu'il touche aussi bien nos partenaires du monde entier. Dès lors, il est essentiel que nous conservions toute notre vigilance et notre volonté politique face aux mouvements de capitaux d'origine illicite, source de menaces dont la forme ne cesse de changer, et que nous réussissions à faire changer d'avis ceux qui soutiennent les groupes terroristes.

## SUIVRE LA PISTE DE L'ARGENT

Il y a plusieurs raisons de s'attaquer aux mouvements de capitaux liés au terrorisme. La documentation financière et la vérification des comptes révèlent l'architecture des organismes terroristes. En suivant la trace de l'argent à partir des renseignements financiers qui sont échangés dans le monde entier, on peut débusquer les cellules et les réseaux terroristes et, partant, sauver des vies. L'entretien des réseaux terroristes et l'acquisition ou la mise au point d'armes meurtrières coûtent cher, même si un attentat, en



situation isolée, ne se révèle pas particulièrement onéreux. L'identification et l'isolement des sources de financement des terroristes ont pour effet d'empêcher non seulement l'exécution des attentats, mais aussi le maintien d'alliances internationales, la création de filières de recrutement et de formation dans le monde entier aussi bien que l'achat ou la mise au point d'armes particulièrement meurtrières.

Ce que nous savons, c'est que les réseaux de groupes terroristes, tels Al-Qaïda et le Hamas, ont recours à toutes sortes de techniques pour recueillir des fonds et pour les faire circuler. Ils tirent parti d'œuvres de bienfaisance, de sociétés de façade, de riches donateurs et usent de subterfuges criminels divers. Ils ont recours aux banques, aux réseaux informels d'envoi de fonds connus sous le nom d'hawala, aux expéditeurs de fonds par télégraphe, aux bureaux de change et aux messagers pour faire passer de l'argent ou des valeurs d'un pays à un autre.

### **UNE ENTREPRISE MONDIALE**

La campagne contre le financement du terrorisme – née en partie des leçons tirées de la guerre contre le grand banditisme international et contre le blanchiment de capitaux – est devenue la clé de voûte de notre action mondiale visant à relever les défis à court et à long termes que pose le terrorisme. Pour parler le plus simplement possible, notre démarche ciblée consiste à utiliser les services de renseignements, les organes de répression et des moyens économiques pour découvrir les circuits financiers des réseaux terroristes et pour les désorganiser. À long terme, notre stratégie systémique a pour effet d'élargir le cadre législatif, réglementaire et financier ainsi que la capacité des pays de sécuriser le système financier international contre toute exploitation de la part des terroristes et de ceux qui les soutiennent. Le recours, tant préventif que proactif, à tous les éléments de notre puissance nationale en vue d'enrayer le financement du terrorisme présente un caractère révolutionnaire.

À ce jour, nous avons obtenu des succès importants. Notre action a eu pour effet d'accroître considérablement la difficulté et le coût de l'acheminement des fonds d'Al-Qaïda et d'autres groupes terroristes dans le monde entier, et nous avons érigé des barrières plus solides au sein du système financier international en vue de prévenir les abus. Cette réussite tient en partie au degré élevé d'engagement et de coopération de la communauté internationale. Assurément, la bonne entente, la

collaboration et les capacités à l'échelle internationale se révèlent nécessaires au vu du caractère mondial tant du système financier que du terrorisme.

En l'espace de quelques semaines après le 11 septembre 2001, la communauté mondiale s'est engagée à combattre le financement du terrorisme à plusieurs niveaux, et notamment par le gel opportun des avoirs appartenant à des terroristes présumés, par l'arrestation des personnes impliquées dans le soutien financier de cellules terroristes et par la volonté d'adopter des réformes juridiques et structurelles à long terme propres à assurer l'intégrité du système financier international. Cette attitude s'est traduite par l'adoption de l'importante résolution 1373 du Conseil de sécurité de l'ONU ainsi que par celle des huit recommandations spéciales sur le financement du terrorisme émanant du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI). Du reste, d'autres instances internationales et des organisations régionales, tels le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, le groupe des Sept, le groupe des Huit, le groupe des Vingt et le forum de Coopération économique Asie-Pacifique (APEC), ont joué un rôle clé dans la mobilisation de la volonté politique et dans la correction des lacunes des systèmes nationaux au nom de la lutte contre le terrorisme. Le Groupe Egmont des cellules de renseignements financiers, qui compte aujourd'hui près d'une centaine de membres à travers le monde, met l'accent sur l'échange de renseignements financiers utiles à la lutte contre le financement du terrorisme.

### **LE MÉCANISME DE DÉSIGNATION**

L'application de sanctions économiques ciblées contre les terroristes et ceux qui les financent constitue une composante cruciale et publique de notre stratégie. En promulguant le décret présidentiel 13224 le 24 septembre 2001, le président Bush a demandé au ministre des finances, ainsi qu'au secrétaire d'État dans certains cas, de « désigner » les terroristes, leurs banquiers et leurs commanditaires. Cette mesure a pour but d'isoler financièrement les personnes physiques ou morales, et ce par le biais du blocage ou du gel de leurs avoirs aux États-Unis, aussi bien que de les empêcher d'avoir accès au système financier pour blanchir leur argent. En outre, il est interdit aux ressortissants des États-Unis de faire des affaires ou de participer à des transactions avec les personnes physiques ou morales désignées comme

terroristes. À ce jour, 383 personnes physiques ou morales ont été ainsi désignées, et plus de 140 millions de dollars représentant des avoirs de terroristes ont été gelés à l'échelon international.

Outre l'isolement des personnes physiques ou morales désignées comme terroristes, lesquelles n'ont plus accès au système financier, le principe des désignations présente souvent le double intérêt, d'une part, de dissuader les personnes aux vues similaires de continuer de faciliter le financement du terrorisme et, d'autre part, d'inciter les pays d'accueil à prendre toutes sortes de mesures. Telle qu'elle est prévue dans le décret présidentiel 13224, une désignation n'est pas nécessairement synonyme d'infraction au droit pénal ou civil; en revanche, elle laisse envisager, d'une manière raisonnablement fondée, l'existence d'une relation de soutien, financier ou autre, entre la personne physique ou morale désignée et des terroristes, des organisations terroristes ou des activités terroristes. Il s'agit donc d'un outil préventif qui est capable d'assurer, si on n'hésite pas à l'utiliser, que les avoirs de partisans ou d'associés d'Al-Qaïda et d'autres groupes terroristes ne serviront pas à financer le terrorisme. Si certaines de ces désignations ont été contestées, le fait est que les tribunaux fédéraux des États-Unis ont confirmé le bien-fondé de chacune d'entre elles.

Depuis le 11 septembre 2001, nous avons mobilisé la communauté internationale autour de cette question. Le Conseil de sécurité de l'ONU a adopté une série de résolutions qui obligent les États membres à appliquer des sanctions financières aux personnes ou aux établissements financiers liés à des groupes ou à des activités terroristes, tandis que l'Union européenne a adopté une directive, en date du 27 décembre 2001, qui l'habilite à dresser sa propre liste de personnes physiques ou morales suspectes et dont les avoirs sont susceptibles d'être gelés par ses États membres. En octobre 2003, le GAFI a publié des notes interprétatives relatives aux obligations des pays et territoires concernant le gel des avoirs liés au terrorisme. De nombreux pays, dont l'Italie et l'Arabie saoudite, ont proposé au Conseil de sécurité de l'ONU, en liaison avec les États-Unis ou à titre unilatéral, des listes de personnes physiques ou morales soupçonnées de financer le terrorisme. Ces démarches internationales visant à appliquer des sanctions financières à un large éventail de cibles en rapport avec le terrorisme représentent une composante fondamentale de la campagne mondiale contre le financement du terrorisme.

## LE SYSTÈME FINANCIER INTERNATIONAL

À long terme, notre stratégie à l'égard du financement du terrorisme repose sur une démarche systémique de nature à accroître la transparence et la responsabilité du système financier international. Aux États-Unis, c'est par l'application de la loi « USA PATRIOT » que nous nous efforçons de promouvoir cet objectif. Le ministère des finances a publié des règlements propres à renforcer les moyens d'identification des clients, la tenue des dossiers, le système de déclarations et les obligations relatives à l'échange des informations dans les diverses branches du secteur financier ainsi qu'à étendre ces obligations à de nouveaux établissements financiers, telles les entreprises de transfert de fonds ou de vente de titres négociables. En outre, nous encourageons la poursuite de ces intérêts au niveau international, par l'intermédiaire du GAFI, des organismes régionaux calqués sur lui, du Fonds monétaire international, de la Banque mondiale et d'autres organisations multilatérales.

Nous avons fait plus encore en nous tournant résolument vers la communauté financière et le monde associatif. Nous avons mis ces intervenants de première ligne au défi de prendre des mesures plus énergiques à même de renforcer la transparence et la responsabilité afin qu'ils ne soient pas exploités par les terroristes ou d'autres criminels.

L'amélioration des pratiques dans l'ensemble du système financier international a relevé le niveau des obstacles institutionnels et, partant, compliqué la tâche des terroristes. Toutefois, à mesure que nous renforçons nos défenses systémiques, les terroristes et les autres criminels trouveront d'autres moyens de collecter, de conserver et de déplacer leur argent. Lorsqu'ils sont obligés de recourir à des mécanismes moins officiels et moins subtils, leur risque de détection s'en trouve accru, mais nous devons faire preuve d'une souplesse constante en vue d'adapter nos ripostes à l'évolution du financement du terrorisme.

## PERSPECTIVES D'AVENIR

Dans cet esprit, le président Bush et le ministre des finances, M. John Snow, ont récemment annoncé la création au ministère des finances d'un nouveau service qui doit appuyer nos efforts à long terme destinés à rompre les liens financiers des terroristes et à mieux sauvegarder le système financier des États-Unis contre les activités criminelles.

Le service du terrorisme et des renseignements financiers a pour mission de consolider les fonctions du ministère des finances en matière de politique, de réglementation, de répression, d'affaires internationales et d'analyses et d'y rajouter des composantes essentielles des renseignements. Ce changement nous permettra de mieux développer et cibler notre analyse des renseignements et les données financières (y compris les données couvertes par le secret bancaire) de sorte que nous puissions déceler les moyens par lesquels les terroristes exploitent les systèmes financiers et y trouver des parades. En outre, il facilitera notre application des sanctions et des programmes d'exécution de la réglementation et il nous aidera à œuvrer plus étroitement avec les ambassades et le secteur privé, partout au monde, en vue du renforcement de la coalition internationale contre le financement du terrorisme.

En fait, c'est le maintien de la coopération et du soutien de la communauté mondiale qui nous offre la meilleure chance de succès si nous voulons priver les terroristes de l'argent dont ils ont besoin pour poursuivre leurs activités. ■



# L'INTERNATIONALISATION DE LA LUTTE

Anthony Wayne

*Les terroristes font circuler des fonds par des voies aussi diverses que des grandes banques, des organismes caritatifs et des systèmes parallèles de transferts financiers. Les États membres de l'ONU sont tenus d'appliquer des sanctions – par exemple, gel des avoirs, interdiction de voyager et embargos sur les armes – aux terroristes désignés comme tels ainsi qu'à ceux qui leur apportent un soutien financier. Cependant, ces sanctions ne sont pas uniformément appliquées, et les États-Unis et leurs partenaires internationaux s'emploient à déterminer par quels moyens il convient de lutter contre les systèmes financiers informels et les organisations non gouvernementales qui permettent aux terroristes d'obtenir des fonds et de les transférer. Les États-Unis apportent une assistance importante à d'autres États en vue de les aider à se doter des moyens et des compétences techniques nécessaires pour faire obstacle au financement du terrorisme.*



Diplomate de carrière, M. Anthony Wayne occupe les fonctions de secrétaire d'État adjoint aux affaires économiques et

commerciales. Il préside un grand groupe interministériel, le Groupe de formation de coalitions, qui coordonne avec d'autres pays et avec des organisations multilatérales les programmes et l'action à mener dans le domaine de la lutte contre le financement du terrorisme. Ses attributions ont également trait aux domaines du développement international, de l'énergie, de la politique commerciale, des télécommunications et des transports.

La communauté internationale mène une campagne de longue haleine contre le terrorisme. Le démantèlement des circuits financiers qui soutiennent les réseaux de terroristes et qui financent leurs activités constitue un aspect essentiel de cette campagne.

Le présent article présente les moyens d'action du gouvernement des États-Unis contre le financement du terrorisme, l'action que mène la communauté internationale et les défis qui se présentent à mesure que les réseaux de terroristes trouvent de nouvelles façons d'obtenir des fonds et de les transférer.

L'année 2004 s'est avant tout caractérisée par la véritable internationalisation des efforts visant à stopper les mouvements de capitaux destinés aux terroristes. L'Italie a par exemple été, de tous les pays, celui qui a proposé d'ajouter le plus grand nombre de candidats à la liste des personnes physiques ou morales faisant l'objet de sanctions de l'ONU. Elle a été suivie des États-Unis, de l'Algérie, de l'Arabie saoudite et de l'Allemagne. L'Union européenne a fait le 25 mars 2004 une importante déclaration relative à la lutte contre le terrorisme et comprenant des engagements très précis en matière de lutte contre le financement du terrorisme. Au milieu de l'année 2004, l'Arabie saoudite a placé dans un groupe d'encadrement relevant du gouvernement tous les organismes caritatifs œuvrant à l'étranger et ayant leur siège sur son sol. Cette décision a en fait abouti à la fermeture des bureaux à l'étranger de la Fondation Al-Haramain, grand organisme caritatif international, dont plusieurs filiales avaient apporté un appui à Al-Qaïda. Elle a également permis au gouvernement saoudien de contrôler les transactions entre les organismes caritatifs saoudiens et les groupes avec lesquels ils sont affiliés à l'étranger. Enfin, elle devrait permettre de démanteler un certain nombre de filières de financement du terrorisme

et constituer un bon exemple de coordination étroite entre des pays responsables combattant ensemble le financement du terrorisme.

### **L'ACTION DES ÉTATS-UNIS**

Parmi les instruments dont on dispose pour combattre le financement du terrorisme figurent les renseignements, la répression, la désignation et le gel d'avoirs ainsi que diverses démarches diplomatiques. Ces instruments se renforcent souvent les uns les autres.

La publication de la liste des terroristes et de leurs sources de soutien et le gel de leurs avoirs constituent l'un des aspects les plus importants des efforts menés par les États-Unis. Pour l'instant, ils ont désigné comme terroristes quelque 384 personnes physiques ou morales.

Le droit de geler les avoirs est prévu par le décret présidentiel 13224, promulgué le 23 septembre 2001, conformément à la loi sur les pouvoirs économiques en cas d'urgence et la loi sur la participation à l'Organisation des Nations unies. Ce décret présidentiel permet au pouvoir exécutif de geler des avoirs par voie administrative et de mener une action rapide, souple et de grande portée.

La concertation interministérielle, sous la direction du Conseil de sécurité nationale, est tout aussi importante. Elle fait intervenir le département d'État, le ministère des finances, le ministère de la justice, le ministère de la sécurité intérieure et le ministère de la défense, ainsi que les services de renseignements et les organismes de répression. De fait, notre approche interministérielle pourrait servir de modèle à d'autres pays et groupements régionaux qui cherchent à restructurer leurs programmes de lutte contre le terrorisme.

Cette concertation commence par l'analyse des transferts de fonds de terroristes présumés et de leurs commanditaires. Des cibles d'actions sont définies. Le groupe interministériel se réunit pour examiner différentes possibilités de désorganisation de ces circuits financiers. Les mesures suivantes peuvent être prises :

- le ministère des finances désigne comme terroriste une personne physique ou morale, ce qui permet de geler ses avoirs situés aux États-Unis ou dans des filiales étrangères de sociétés américaines ou placés sous le contrôle de

ressortissants américains dans le monde entier et d'interdire toute transaction avec des ressortissants ou des entreprises des États-Unis ;

- le ministère de la justice ou le Bureau fédéral d'enquête (FBI) ouvre une enquête et entame, éventuellement, des poursuites judiciaires ;
- le département d'État élabore une stratégie visant à obtenir le soutien de la communauté internationale, par exemple, en demandant à l'ONU d'adopter des sanctions.

### **L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES**

L'ONU a intensifié ses efforts visant à lutter contre le financement du terrorisme. Elle exige de tous les pays :

- qu'ils empêchent et répriment le financement d'actes de terrorisme (notamment par la résolution 1373 du Conseil de sécurité de l'ONU) ;
- qu'ils gèlent les avoirs de personnes physiques ou morales liées à Oussama ben Laden, aux talibans ou à Al-Qaida (résolutions 1267 et suivantes du Conseil de sécurité, la dernière en date étant la résolution 1526).

L'ONU a établi un mécanisme d'examen des demandes formulées par les États membres souhaitant ajouter le nom de personnes physiques ou morales dont les avoirs doivent être gelés à la liste récapitulative du Comité des sanctions créé en vertu de la résolution 1267. Les États membres sont tenus de prendre contre ces personnes physiques ou morales certaines mesures, par exemple : gel des avoirs, embargo sur les armes et interdiction de voyager.

À ce jour, la communauté internationale a procédé au gel d'environ 142 millions de dollars d'avoirs de personnes physiques ou morales figurant sur la liste du Comité des sanctions. Ce mécanisme de l'ONU s'est révélé inestimable pour procéder au gel des avoirs à l'échelle internationale et pour exprimer la volonté mondiale de lutter contre le terrorisme. Il s'agit d'une liste de l'ONU, et l'application des sanctions indiquées contre les personnes physiques ou morales figurant sur cette liste constitue une obligation pour tous les membres de l'ONU.

Il importe de souligner que la désignation comme

terroristes de personnes physiques ou morales relève d'une coopération de portée véritablement mondiale. De nombreux pays, notamment l'Arabie saoudite, l'Algérie, la France, l'Espagne, l'Italie, la Belgique, l'Allemagne, le Royaume-Uni, la Chine, la Russie et bien d'autres, continuent de soumettre au Comité des sanctions des noms de personnes physiques ou morales liées à Al-Qaida aux fins d'inscription sur cette liste. En voici deux exemples :

**Désignations communes des États-Unis et de l'Arabie saoudite :** en mars 2002, les États-Unis et l'Arabie saoudite ont demandé au Comité des sanctions de l'ONU d'ajouter à sa liste les noms des filiales en Somalie et en Bosnie-Herzégovine d'Al Haramain, organisme caritatif dont le siège se trouve en Arabie saoudite. Ces 2 filiales, aujourd'hui fermées, avaient des liens avec Al-Qaida. Par la suite, et sur les recommandations communes des États-Unis et de l'Arabie saoudite, le nom de Wa'el Hamza Julaidan, un associé d'Oussama ben Laden, a été porté sur la liste à la fin de l'année 2002. Il en a été de même en 2004 pour 9 autres filiales d'Al-Haramain ;

**Jemaah Islamiya :** en octobre 2002, 50 pays, dont tous les membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) et de l'Union européenne, ont soumis au Comité des sanctions le nom de Jemaah Islamiya, groupe qui est l'auteur d'un certain nombre d'attentats meurtriers, notamment à Bali.

### **LES LOIS, LES RÈGLEMENTS ET LES NORMES AU NIVEAU NATIONAL**

Depuis le 11 septembre 2001, plus de 80 pays ont adopté des lois et des règlements visant à lutter contre le financement du terrorisme ou sont en train de le faire. Le nombre de cellules de renseignements financiers qui satisfont aux normes internationales et qui sont en mesure d'échanger des informations dans le cadre du Groupe d'Egmont (pays dotés de cellules de renseignements financiers opérationnelles) est passé de 69 à 84. À cette fin, nous coopérons étroitement avec le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) et les organismes régionaux qui lui sont associés.

Organisme intergouvernemental composé de 33 pays, le GAFI a ajouté la lutte contre le financement du terrorisme à la liste de ses attributions. En sus de ses

40 premières recommandations portant sur le blanchiment des capitaux, il a formulé 8 recommandations spéciales relatives au financement du terrorisme, qui sont devenues les normes internationales de la lutte contre le financement du terrorisme. Ces recommandations peuvent servir de modèles aux pays qui doivent adapter leurs lois et leur système financier aux normes internationales. La publication par le GAFI de la liste des pays où la lutte contre le blanchiment de capitaux laisse à désirer encourage ces pays à mettre en place de meilleures méthodes dans ce domaine. À la suite de cette initiative, le Nigeria, l'Ukraine et les Philippines ont entrepris d'améliorer considérablement leur cadre juridique.

Par ailleurs, les pays s'emploient à empêcher les terroristes de se servir des organismes caritatifs, des systèmes parallèles de remise de fonds connus sous le nom d'«hawala» ou des entreprises de transfert de fonds. Avant le 11 septembre 2001, le secteur informel de l'hawala n'était pas du tout réglementé dans de nombreux pays. Si la plupart des transactions de ce type sont des envois de fonds légitimes par des travailleurs expatriés à leur famille, les terroristes se sont également servis de ce moyen de transfert.

La Banque centrale des Emirats arabes unis a organisé en mai 2002 une conférence internationale au cours de laquelle une quarantaine de pays ont admis pour la première fois qu'il était nécessaire de réglementer le secteur de l'hawala. Une deuxième conférence internationale consacrée au même sujet a eu lieu aux Emirats arabes unis en avril 2004, l'objectif étant de reconnaître et de réaffirmer les progrès importants réalisés lors de la première conférence et d'établir un plan d'action. Un certain nombre de pays, y compris les Emirats arabes unis et le Pakistan, ont pris des mesures visant à réglementer le secteur informel et nous nous félicitons des premières indications de l'accroissement de l'utilisation des services bancaires officiels par des travailleurs du golfe Persique et d'autres parties du monde qui envoient des fonds à leur famille en Asie du Sud. Nous continuerons à nous employer activement à obtenir un degré plus grand de transparence et de responsabilité dans le secteur informel.

Des pays du monde entier ont également entrepris de lutter contre la collecte et le transfert de fonds effectués

par des terroristes dissimulant leurs activités derrière des œuvres de bienfaisance. On sait que le Hamas, pour ne citer qu'un seul exemple, collecte des fonds à des fins à la fois caritatives et militantes. La décision des pays de l'Union européenne de geler les avoirs du Hamas, comme on l'a déjà indiqué, la création par l'Arabie Saoudite d'un groupe d'encadrement afin de contrôler les organismes caritatifs saoudiens œuvrant à l'étranger et toutes les transactions internationales effectuées par ces organismes constituent deux autres exemples récents de mesures prises dans ce sens.

### **LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS**

De nombreux pays n'ont pas les moyens ni les compétences techniques nécessaires pour mener l'action que l'on attend d'eux. Afin de lutter contre le financement du terrorisme, le gouvernement des États-Unis a lancé d'importants programmes de renforcement des capacités d'autres États. Le département d'État a affecté depuis 2002 plus de 11,5 millions de dollars d'aide à la lutte contre le financement du terrorisme. Nous avons déterminé quels pays avaient le plus besoin d'assistance et nous avons établi des programmes en fonction de cet ordre de priorité. Le GAFI, le groupe des Huit (G8), le Comité contre le terrorisme de l'ONU, le Fonds monétaire international et la Banque mondiale agissent également dans ce domaine et coordonnent leurs efforts avec les nôtres.

À cet égard, je tiens à souligner le rôle fondamental que jouent nos ambassades en aidant à définir et à mettre en œuvre tous les éléments de cette stratégie mondiale. Leur contribution est inestimable à mesure que nous précisons nos objectifs et que nous nous employons à renforcer notre coalition et à prendre des mesures efficaces.

### **LES RÉSULTATS ET L'ACTION À MENER**

Grâce à notre coopération avec des pays du monde entier, il est désormais plus difficile pour les terroristes de collecter des fonds et de les faire circuler. L'Union européenne a placé sur la liste des personnes physiques et morales dont les avoirs doivent être gelés quasiment tous les noms désignés par les États-Unis en vertu du décret présidentiel 13224. Lors du sommet des États-Unis et de l'Union européenne de juin 2004, cette dernière s'est engagée à collaborer activement avec les États-Unis afin de renforcer la lutte contre le financement du terrorisme. Au Moyen-Orient, en Asie du Sud et de l'Est et en Amérique latine, des États s'emploient à empêcher les terroristes de recueillir des fonds.

Il nous reste cependant beaucoup à faire. Le financement du terrorisme semble être plus décentralisé qu'auparavant : les fonds proviennent souvent d'organismes caritatifs, de systèmes parallèles de transfert de fonds et même d'activités criminelles et sont fréquemment transportés par des passeurs. Dans le domaine de la formation et de l'assistance technique, les besoins sont encore très importants au niveau international.

Vu que cet argent est destiné à des terroristes du monde entier, ce n'est qu'en collaborant constamment et activement avec des pays de tous les continents que nous réussirons à priver les terroristes de leurs moyens financiers. Ces efforts sont payants et continueront de l'être. ■

# LA MISE EN PLACE DE MOYENS DE LUTTE CONTRE LE FINANCEMENT DU TERRORISME

Celina Realuyo

*Le gouvernement des États-Unis aide ses alliés étrangers à renforcer leurs capacités afin qu'ils puissent empêcher les terroristes d'exploiter le système financier international. À cet égard, le groupe de travail interministériel sur le financement du terrorisme identifie les pays qui ont le plus besoin de l'aide des États-Unis en matière de formation et sur le plan technique. Pour faire pièce au terrorisme, chaque État doit se doter du cadre juridique, de la réglementation bancaire, d'une cellule de renseignements financiers, d'organes de répression et de la procédure judiciaire qui s'imposent. Les États-Unis fournissent ce type d'assistance à des pays d'Afrique, d'Amérique latine, d'Asie, d'Europe et du Moyen-Orient, et ils agissent en coopération avec des organisations régionales et des institutions financières internationales.*



Mme Celina Realuyo est à la tête des programmes de lutte contre le

financement du terrorisme qui relèvent du Bureau du coordonnateur de la lutte antiterroriste du département d'État. Son service est chargé de coordonner la mise en œuvre de la politique des États-Unis en la matière et de coopérer avec les États étrangers en vue de faire obstacle au financement du terrorisme.

**E**n réponse aux attentats du 11 septembre 2001, le gouvernement des États-Unis a entrepris une guerre mondiale contre le terrorisme sur cinq fronts : forces armées, renseignements, répression, finances et diplomatie. Dans le domaine financier, les États-Unis ont formulé une stratégie à trois volets qui vise à dépister les circuits financiers du terrorisme, à les démanteler et à en empêcher la création de nouveaux. En premier lieu, nous effectuons des opérations de répression et de renseignement qui se soldent par l'ouverture de poursuites judiciaires contre les commanditaires du terrorisme. En second lieu, nous rendons public le nom des groupes terroristes et de ceux qui les soutiennent afin d'entacher leur réputation et de bloquer leurs avoirs. En troisième lieu, nous avons élaboré des programmes de renforcement des capacités qui ont pour objectif de conforter les institutions de nos alliés étrangers afin que celles-ci puissent combattre le financement du terrorisme. Les deux premiers volets de notre action revêtent donc un caractère rétrospectif, puisqu'ils s'appliquent aux enquêtes sur les opérations de financement après coup, tandis que le troisième, axé sur le renforcement des capacités, vise à épauler les pays qui s'emploient à empêcher les commanditaires du terrorisme à exploiter le système financier international.

## **COORDONNER LA FORMATION ET L'ASSISTANCE TECHNIQUE**

Dans la foulée des événements du 11 septembre 2001, le département d'État a pris l'initiative de la création d'un groupe de travail interministériel sur le financement du terrorisme (« Terrorist Finance Working Group » ou TFWG), lequel a pour tâche de coordonner, de formuler et de dispenser une aide à la formation et une assistance technique à nos partenaires étrangers les plus vulnérables. Coprésidé par le Bureau du coordonnateur de la lutte antiterroriste et par la direction des affaires internationales relatives au trafic des stupéfiants et à sa

répression, le TFWG regroupe plusieurs organismes fédéraux qui relèvent du département d'État, du ministère des finances, du ministère de la justice et du ministère de la sécurité intérieure. Ses membres se réunissent deux fois par mois afin d'être informés des nouvelles communications de renseignements, d'établir le calendrier des déplacements aux fins d'évaluation, de passer en revue les rapports établis par pays et de discuter de l'évolution et de l'application des programmes d'assistance technique et de formation. Ce groupe interministériel a ainsi su mettre à profit le savoir-faire du gouvernement des États-Unis en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et contre la criminalité organisée.

### **CIBLER L'ASSISTANCE**

Lourdement sollicité par nos alliés étrangers, le TFWG a dû fixer un ordre de priorité pour faire le meilleur usage possible de nos ressources financières et humaines, malheureusement limitées, dans le souci de faciliter la mise en place de régimes rigoureux à l'appui de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (AML/CFT). Les questions prioritaires sont les suivantes :

- identifier et classer par rang de priorité les pays qui ont besoin d'un maximum d'assistance et des conseils des services de renseignements et de répression ;
- confier à une équipe d'évaluation des systèmes financiers, regroupant des spécialistes des milieux juridique, financier et de l'application de la loi, le soin d'examiner les régimes CFT des pays prioritaires. Cette équipe passe généralement une semaine dans le pays, l'occasion pour elle de s'entretenir avec des représentants des ministères de la justice, de l'intérieur et des finances, des organes de répression, de la banque centrale et du secteur privé ;
- établir un rapport officiel d'évaluation sur les vulnérabilités décelées et faire des recommandations pour y remédier au moyen de la formation et de l'assistance technique. Ce rapport est remis au pays d'accueil dont il convient d'évaluer les réactions ; il lui est communiqué dans un délai d'un mois environ et sert de base à la coordination des offres d'assistance des États-Unis ;

- dresser un calendrier de formation qui tienne compte des recommandations émises. Des spécialistes du gouvernement des États-Unis peuvent apporter leur concours à la rédaction de textes destinés à être adoptés par le pays d'accueil afin de veiller à ce que son cadre juridique soit conforme aux normes internationales ; ils peuvent aussi transmettre leurs connaissances dans le domaine de la réglementation financière, de la mise en place d'une cellule de renseignements financiers, de la conduite d'enquêtes visant à « suivre la trace de l'argent » ainsi que dans le domaine de la formation de magistrats et de représentants du ministère public ;

- fournir aux pays prioritaires une assistance technique et en matière de formation en ce qui concerne l'établissement du cadre juridique des régimes AML/CTF et l'application des lois qui en découleront. Cette assistance sera dispensée dans le pays ou aux États-Unis ;

- encourager le partage des responsabilités entre nos alliés, les institutions financières internationales (Fonds monétaire international, Banque mondiale, banques régionales de développement) et les instances internationales, tels le Comité contre le terrorisme de l'ONU, le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) et le G8.

### **LES PRINCIPES FONDAMENTAUX D'UN RÉGIME EFFICACE**

Après les attentats du 11 septembre 2001, les États-Unis et leurs alliés ont vite compris l'urgence qu'il y avait de dépister les circuits financiers du terrorisme, de les démanteler et d'en prévenir la création de nouveaux. À cette fin, chaque pays doit se doter du cadre juridique, de la réglementation financière, des capacités nécessaires en matière de renseignements financiers, de répression et de poursuites judiciaires ainsi que des institutions qui l'aideront à combattre le financement du terrorisme et le blanchiment de capitaux. Le TFWG a formulé des programmes de formation qui s'articulent autour de ces idées maîtresses.

#### **I. Le cadre juridique de nature à incriminer le financement du terrorisme**

Conformément à la résolution 1373 du Conseil de sécurité de l'ONU et aux huit recommandations spéciales du GAFI sur le financement du terrorisme, chaque pays



est tenu d'ériger en infraction pénale le financement du terrorisme et le blanchiment de capitaux. Chaque pays doit adopter les mesures voulues pour geler et saisir les avoirs des terroristes et de ceux qui financent le terrorisme. Il incombe aussi à chaque pays de prendre les mesures nécessaires afin de permettre aux autorités compétentes de traduire ces personnes en justice. La ratification, dans les meilleurs délais, des instruments de l'ONU relatifs au terrorisme répond à une nécessité. Armés de lois énergiques contre le financement du terrorisme et le blanchiment de capitaux, les États disposeront du fondement juridique indispensable à la lutte contre ce double fléau.

Les États-Unis sont prêts à accorder, aux pays qui en font la demande par l'intermédiaire du ministère de la justice ou de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), une assistance technique dans le domaine de la rédaction de textes de lois propres à incriminer le terrorisme et le financement des activités afférentes. Dans certains cas, ils peuvent faire appel aux conseillers juridiques de leurs ambassades pour fournir une assistance aux autorités judiciaires d'un pays donné.

## **II. La surveillance du respect de la réglementation financière, clé de la protection de l'intégrité du système bancaire**

La protection du secteur financier contre le financement du terrorisme et les infractions constitue un élément clé de notre stratégie d'assistance technique et de formation à l'appui de la lutte contre le terrorisme financier. En vertu des normes internationales, chaque pays doit déterminer l'organisme de réglementation qui aura pour tâche de s'assurer que les banques et les institutions financières autres que les banques se conforment aux mesures visant à combattre le financement du terrorisme. À cet égard, les États doivent adopter un dispositif rigoureux afin de surveiller le respect de ces mesures et de mettre en place un mécanisme officiel par lequel les institutions financières pourront alerter les organismes de réglementation en cas d'activités suspectes. Chaque pays doit prévoir des sanctions, versement d'amendes y compris, en vue d'assurer l'efficacité du régime de vérification du respect de la loi. La banque centrale, les responsables de la réglementation des investissements et les autres organismes de surveillance se doivent de sensibiliser le secteur privé à la possibilité d'infractions de la part des terroristes.

Par ailleurs, les États-Unis peuvent apporter leur assistance en vue du renforcement du régime de réglementation financière d'un pays qui en ferait la demande par l'intermédiaire de leurs organes de réglementation, dont la Réserve fédérale, la Société fédérale d'assurance des dépôts et le Bureau du contrôleur de la monnaie. Les inspecteurs de banque pourraient ainsi bénéficier d'une formation pour apprendre à signaler les activités suspectes et à détecter les circuits de financement du terrorisme et de blanchiment de capitaux.

## **III. La cellule de renseignements financiers, trait d'union entre le secteur privé et le secteur public**

Chaque pays doit établir une cellule de renseignements financiers (CRF) qui aura pour tâche de recueillir, d'analyser et de communiquer les données financières, ce qui suppose que chaque pays doit se doter de lois propres à autoriser la collecte de ce genre d'informations. La CRF doit mettre en place un mécanisme efficace à l'intention des institutions financières et des organismes publics de réglementation afin que ceux-ci puissent lui signaler toute activité suspecte en rapport avec le financement du terrorisme et le blanchiment de capitaux. C'est en effet à elle qu'il incombera d'analyser ces activités suspectes et de les porter éventuellement à la connaissance des organismes de répression aux fins d'enquête. Pour appuyer les enquêtes sur la délinquance financière, cette cellule devra créer les mécanismes à même de faciliter l'échange des données avec les organismes qui lui font pendant à l'étranger.

Les États-Unis accordent une assistance technique et en matière de formation aux CRF étrangères par l'intermédiaire du réseau de répression de la délinquance financière du ministère des finances. Leur concours se traduit par la fourniture de matériel aux cellules nouvellement constituées, par l'évaluation de leur matériel informatique, par la fourniture de logiciels analytiques et par la formation de leurs analystes. Les États-Unis sont membre du Groupe Egmont, qui regroupe les cellules de renseignements financiers, et ils parrainent régulièrement les pays qui aspirent à y adhérer.

#### **IV. Les enquêtes des organes de répression visant à traquer les commanditaires du terrorisme**

Les organes de répression doivent être habilités à enquêter sur les délits financiers, affaires de financement du terrorisme y compris. Ils doivent notamment avoir le droit d'effectuer des opérations clandestines et de recourir à la surveillance électronique. Ces organes devraient coordonner leurs enquêtes et les poursuites qui en découlent avec l'appareil judiciaire.

Les États-Unis ont mis sur pied des programmes d'assistance, en matière de formation aux enquêtes financières, en faveur des agents des services étrangers de répression qui en font la demande. Des organismes fédéraux, tels le FBI, le Bureau des programmes d'assistance à la lutte antiterroriste qui relève de la division de la sécurité diplomatique du département d'État, la direction des enquêtes criminelles du fisc et la direction de l'immigration et des douanes du ministère de la sécurité intérieure, proposent des cours de formation à leurs homologues étrangers sur le thème de l'investigation des délits financiers, dont le financement du terrorisme.

#### **V. La procédure judiciaire à suivre pour traduire les commanditaires du terrorisme en justice**

Chaque État doit déterminer quelle unité judiciaire sera chargée d'instruire les affaires de financement du terrorisme. En raison de la complexité technique de ces affaires, il convient de réunir une équipe de procureurs bien formés et versés dans la délinquance financière. Les juges et les magistrats doivent se familiariser avec les affaires de ce genre parce qu'ils n'auront peut-être jamais eu l'occasion d'en traiter auparavant.

Par l'intermédiaire de leur ministère de la justice, les États-Unis peuvent fournir une assistance technique aux autorités judiciaires de leurs alliés en leur montrant, à l'aide d'études de cas, les moyens d'appliquer les nouvelles lois relatives à la lutte contre le financement du terrorisme et d'obtenir la condamnation de ceux qui les enfreignent.

#### **L'ACTION DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE**

Dans la mesure où la mondialisation facilite la circulation des personnes, des biens et des capitaux, il convient de s'attaquer au problème du financement du terrorisme à l'échelle mondiale. D'emblée, le gouvernement des États-Unis a cherché à promouvoir la coopération internationale en vue du renforcement de la capacité de lutte antiterroriste, l'une des composantes de la guerre mondiale livrée au terrorisme. Conscient des contraintes qui pèsent sur les ressources financières et humaines allouées à la lutte contre le financement du terrorisme, le Groupe de travail sur le financement du terrorisme a lui-même plaidé pour le partage international du fardeau lié à la formation et à l'assistance technique.

Les États-Unis apportent une aide en matière de lutte contre le financement du terrorisme à plusieurs pays d'Afrique, d'Amérique latine, d'Asie, d'Europe et du Moyen-Orient, sur une base tant bilatérale que multilatérale. Nous avons œuvré en étroite collaboration avec le Comité de l'ONU contre le terrorisme et l'Office de l'ONU pour le contrôle des stupéfiants, qu'il s'agisse de coordonner des demandes ou des offres d'assistance technique. Les États-Unis appuient les initiatives clés du GAFI visant à renforcer les dispositifs de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. Par l'intermédiaire du Groupe d'action antiterroriste du G8, les États-Unis s'emploient à coordonner leur assistance dans divers domaines aux pays de la ligne de front. En outre, en liaison avec des institutions régionales, telles l'Organisation des États américains, le forum de Coopération économique Asie-Pacifique (APEC) et l'Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe, ils s'efforcent de sensibiliser les groupes intéressés aux pratiques abusives des commanditaires du terrorisme. De même, nous coopérons avec les institutions financières internationales, dont le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement, dans le cadre de projets de lutte contre le financement du terrorisme qui contribuent au développement économique et à l'intégrité des marchés internationaux. Par exemple, lors de la réunion de Bangkok en octobre 2003, l'APEC a mis en route une initiative de renforcement des capacités antiterroristes qui vise à sécuriser la libre circulation des personnes, des biens

et des capitaux. Enfin, une initiative pour le commerce régional et la sécurité financière a été établie sous les auspices de la Banque asiatique de développement; elle porte sur le renforcement des capacités dans le domaine de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ainsi que dans celui de la sécurité de l'aviation, de la navigation maritime et des installations portuaires.

## CONCLUSION

Les pays doivent s'attaquer au problème du financement des activités terroristes au niveau tant national qu'international car il s'agit d'empêcher les terroristes d'avoir accès à leurs circuits financiers et à des lieux sûrs. Grâce au renforcement de ses capacités, un pays peut accroître les moyens à sa disposition dans les domaines du droit, de la réglementation financière, des renseignements financiers, de la répression et de la justice. En aidant les pays à surmonter les difficultés que crée ce problème, la communauté internationale se trouve mieux placée pour prémunir les systèmes financiers contre toute exploitation de la part des commanditaires du terrorisme. ■

# LA RÉACTION INTERNATIONALE AUX ATTENTATS DE BALI ET SES RÉSULTATS POSITIFS

Celina Realuyo et Scott Stapleton

*Après les attentats de Bali, la communauté internationale a serré les rangs pour aider l'Indonésie à se doter rapidement des moyens nécessaires à la prévention d'autres activités terroristes. Les États-Unis, le Japon et l'Australie ont pris l'initiative d'une démarche multilatérale visant à aider ce pays à former le personnel de ses organismes de répression ainsi qu'à combattre le financement du terrorisme. Le comportement de l'Indonésie et des pays donateurs illustre ce qu'on peut attendre du renforcement des capacités.*



Mme Celina Realuyo est à la tête des programmes de lutte contre le financement du terrorisme qui relèvent du Bureau du coordonnateur de la lutte antiterroriste du département d'État. En stage dans ce ministère, M. Scott Stapleton est étudiant de quatrième année à la « School of Foreign Service » de l'université Georgetown.

Les attentats perpétrés à Bali en octobre 2002 aussi bien que la réaction du gouvernement indonésien et de la communauté internationale offrent une étude de cas fertile en leçons du point de vue de la stratégie de lutte contre le financement du terrorisme. Cette stratégie a servi de tremplin à une triple démarche qui s'articulait autour de la répression, du principe des désignations publiques et des opérations de renforcement des capacités. Le 12 octobre 2002, l'Indonésie a été victime du plus grand attentat terroriste survenu depuis le 11 septembre 2001. Les attentats de Bali ont brusquement confronté l'Indonésie à la réalité du terrorisme international. Dans la foulée de ces attentats, l'Indonésie a œuvré sans relâche avec ses partenaires internationaux en vue de renforcer ses moyens de défense contre les menaces du terrorisme, notamment en entravant les mouvements de capitaux destinés aux terroristes.

## L'ARRESTATION DES RESPONSABLES

Tout commence à 23 h 05, le 12 octobre 2002 : un engin explosif à déclenchement électronique, dissimulé dans un bar très fréquenté de Bali, explose en plein cœur du quartier touristique. Quelques secondes plus tard, alors que les clients sortent en courant de ce bar, une deuxième explosion – celle d'un minibus bourré d'explosifs – se fait entendre tout près. Les terroristes avaient placé leurs engins meurtriers dans des endroits privilégiés par les jeunes touristes. Bilan : 202 morts, dont 88 Australiens, 38 Indonésiens et 7 Américains. Au caractère dévastateur de ces attaques meurtrières contre des civils viendront s'ajouter de lourdes conséquences économiques pour l'Indonésie. L'opération terroriste, dont le coût s'est élevé à environ 35 000 dollars, a durement ébranlé l'industrie du tourisme de Bali, les pertes se chiffrant à des millions de dollars. L'Indonésie, qui n'était pas prête à faire face aux dangers croissants que font peser les groupes terroristes, manifesta un vif empressement à s'entretenir avec une coalition de pays disposés à l'entourer de leurs

conseils et à lui prêter assistance en matière de lutte contre le terrorisme.

Forte de l'aide de ses alliés, l'Indonésie prit rapidement des mesures afin d'enquêter sur les attentats et de capturer les terroristes qui en étaient responsables. Des spécialistes australiens et américains se rendirent en Indonésie pour prêter main-forte aux enquêteurs indonésiens, notamment en vue de l'identification des victimes ou encore des moyens de suivre la piste de l'argent. À ce jour, 80 militants de la Jemaah Islamiya ont été arrêtés dans le contexte de cette opération. Au mois de juin 2004, conséquence directe de la coordination des efforts déployés en vue de préparer des dossiers probants, les autorités judiciaires indonésiennes avaient pu traduire en justice les auteurs des attentats de Bali et obtenir 33 condamnations, dont 3 peines de mort et de nombreuses peines de réclusion à perpétuité.

### **LA JEMAAH ISLAMIYA MISE PUBLIQUEMENT À L'INDEX**

On comprit vite que la Jemaah Islamiya, réseau terroriste basé en Asie du Sud-Est et lié à Al-Qaïda, avait trempé dans ces attentats. Celle-ci prône la création d'un califat islamique en Asie du Sud-Est. Si on connaît mal le nombre de ses adhérents, on sait en revanche qu'ils reçoivent des sommes importantes de la part de partisans au Moyen-Orient et en Asie du Sud-Est, y compris Al-Qaïda. La Jemaah Islamiya a recruté et formé des extrémistes tout au long des années 1990 et elle a commencé à commettre une série d'attentats en 2000.

Le sentiment d'indignation dans le monde après les attentats de Bali s'est accompagné d'une réaction immédiate. Le 23 octobre 2002, 52 pays ont demandé à l'ONU, ou soutenu la décision de cette dernière, de classer la Jemaah Islamiya parmi les organismes terroristes. Plus de 150 pays et territoires ont accepté de bloquer les avoirs d'éléments liés à ce groupe. Cette démarche représentait l'alliance la plus vaste et la plus visible dirigée contre un groupe terroriste depuis la désignation d'Al-Qaïda et des talibans après les attentats du 11 septembre 2001. Les États membres de l'ONU ont été priés de geler et de saisir les avoirs liés à la Jemaah Islamiya. Instrument de honte, le recours aux désignations publiques internationales constitue une stratégie efficace pour limiter la marge de manœuvre des organismes terroristes, et la Jemaah Islamiya n'échappe pas à la règle.

Soucieuses de mettre en relief l'importance de la coopération internationale dans la lutte contre le terrorisme et pour la revitalisation de l'économie locale, l'Indonésie et l'Australie ont organisé ensemble une conférence sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, laquelle s'est tenue les 17 et 18 décembre 2002. Y ont participé des représentants de plus de 33 pays et de 14 organisations internationales. Ceux-ci se sont félicités de l'action internationale entreprise contre la Jemaah Islamiya par l'intermédiaire de l'ONU et ont prôné le resserrement de la coopération internationale en Asie du Sud-Est et dans le Pacifique dans le domaine de la répression, des renseignements et du renforcement des capacités.

### **LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS**

**La formation en matière de répression.** Immédiatement après les attentats de Bali, les États-Unis, le Japon et l'Australie ont engagé une action multilatérale visant à aider l'Indonésie à combattre le terrorisme. Face à une menace très réelle, l'Indonésie a fourni de gros efforts pour se doter des moyens nécessaires à la prévention de nouveaux attentats terroristes. En 2003, le Bureau du coordonnateur de la lutte antiterroriste au département d'État a mis sur pied, pour le compte du bureau de la sécurité diplomatique, un programme d'assistance, d'un budget de 8 millions de dollars, visant à former, à équiper et à organiser une cellule antiterroriste au sein de la police nationale indonésienne. Soixante-neuf policiers ont déjà bénéficié d'une formation, et 279 de leurs collègues suivront la même formation d'ici à 2005. La nouvelle cellule antiterroriste a commencé à s'intégrer au Groupe d'intervention de l'Indonésie contre la Jemaah Islamiya, ce qui renforce les moyens de défense de ce pays contre la principale menace terroriste qui vise l'Asie du Sud-Est. En outre, un programme du ministère de la défense des États-Unis (le « Regional Defense Counter-Terrorism Fellowship Program») a consacré 2,3 millions de dollars à la formation de 78 agents des services indonésiens de renseignements dans le domaine de la connaissance de l'anglais, du professionnalisme militaire et de sujets liés à la lutte contre le terrorisme.

### **L'aide à la lutte contre le financement du terrorisme.**

Outre le renforcement des capacités en matière de répression, l'Indonésie a bénéficié d'une aide internationale pour apprendre à protéger son système financier contre toute exploitation de la part des



AP/Wide World Photos

Après l'attentat terroriste du 12 octobre 2002 qui a tué 202 personnes à Bali.

terroristes. Des organismes fédéraux des États-Unis se sont engagés à affecter plus de 820 000 dollars au titre de l'assistance technique et de la formation dans les domaines de la lutte contre le financement du terrorisme et du blanchiment de capitaux. En septembre 2002, un mois avant les attentats de Bali, les États-Unis avaient commencé à s'engager dans cette voie en procédant à une évaluation rapide des moyens de lutte de l'Indonésie contre le financement du terrorisme. Une deuxième équipe de spécialistes s'est rendue sur le terrain en septembre 2003 aux fins d'évaluation complémentaire. L'Indonésie a considérablement amélioré sa capacité de lutte contre le financement du terrorisme financier dans les cinq volets essentiels d'un régime efficace en la matière.

**1. Le cadre juridique :** si l'on veut voir aboutir les poursuites judiciaires contre les terroristes, il faut pouvoir compter sur un solide cadre juridique. Dès lors, les États-Unis et leurs partenaires ont aidé l'Indonésie à élaborer des lois rigoureuses en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. Depuis juillet 2002, les États-Unis dispensent une formation à des responsables des autorités judiciaires de l'Asie du Sud-Est, et notamment de l'Indonésie, pour leur apprendre à rédiger et à amender des textes législatifs qui

leur donneraient les moyens d'adopter les conventions de l'ONU relatives au terrorisme et de se conformer à la résolution 1373 du Conseil de sécurité de l'ONU visant à incriminer le financement du terrorisme et le blanchiment de capitaux. L'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) et l'organisme australien qui lui fait pendant apportent ce type de concours à la Banque centrale de l'Indonésie et à sa cellule de renseignements financiers, à l'appui de réformes économiques et financières. Les États de service de l'Indonésie en matière de

répression de la délinquance financière n'étaient pas brillants, à tel point que le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) avait inscrit ce pays en 2001 sur sa liste des pays et territoires non coopératifs. En septembre 2003, toutefois, grâce à l'assistance technique d'une équipe interministérielle des États-Unis, l'Indonésie a pu mettre ses lois antiblanchiment en conformité avec les normes internationales et éviter ainsi des contre-mesures supplémentaires de la part du GAFI. Celui-ci s'emploie maintenant à surveiller l'application des lois antiblanchiment.

**2. Le cadre financier et réglementaire :** les banques centrales jouent un rôle clé dans la surveillance et le blocage des mouvements de capitaux destinés à des groupes terroristes. Forte de l'appui de la Banque asiatique de développement et d'autres bailleurs de fonds internationaux, l'Indonésie s'emploie à moderniser son secteur financier. En octobre 2003, les responsables de la Banque centrale d'Indonésie ont suivi un cours sur la réglementation financière qui était assuré par la direction des affaires internationales relatives aux stupéfiants et à la répression du département d'État, et par l'Office du contrôleur de la monnaie des États-Unis. Organisé à l'intention des responsables des banques centrales d'Asie du Sud-Est, ce cours a permis de fournir une assistance technique aux organismes de réglementation sur les moyens de combattre le financement du terrorisme et le



blanchiment de capitaux ainsi que sur la détection d'activités suspectes dans les banques du secteur privé. Il a permis notamment à la Banque centrale d'Indonésie d'élaborer un programme de vérification de la conformité aux normes relatives au blanchiment et au financement du terrorisme, et celle-ci envisage maintenant de procéder sur place, d'ici à la fin de l'année, au contrôle et à l'examen des banques.

### **3. Le cadre de la cellule de renseignements financiers :**

du fait de l'éloignement géographique de Bali et de son manque de préparation face à une attaque de grande envergure, les autorités policières tant nationales qu'internationales ne pouvaient pas compter exclusivement sur les éléments recueillis sur les lieux des attentats pour retrouver la trace de leurs auteurs. L'analyse des communications et des opérations financières entre les militants de la Jemaah Islamiya a constitué l'un des outils d'enquête les plus utiles. Soucieux de renforcer cette composante critique de la lutte de l'Indonésie contre le terrorisme, nous avons œuvré en étroite collaboration avec nos partenaires de la cellule australienne de renseignements financiers pour mettre sur pied celle de l'Indonésie. Les États-Unis ont ensuite invité cette dernière à participer à un séminaire d'une semaine de formation, qui avait pour titre « Analyse de base et déclarations de soupçon », à l'intention de son personnel et d'autres agents publics chargés de combattre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Parrainée par le Centre régional de lutte contre le terrorisme en Asie du Sud-Est, dont le siège est en Malaisie, cette conférence, tenue en août 2003, s'inscrivait dans la logique de la coopération et de la coordination régionales avec les États voisins. En octobre 2003, l'aide financière de l'USAID a permis à la cellule indonésienne de renseignements financiers de se procurer le matériel informatique dont elle avait besoin pour gérer en temps réel son système de déclarations électroniques de soupçon qu'elle collecte auprès du secteur privé. Grâce à l'aide des États-Unis et de l'Australie, elle a atteint un jalon important en juin 2004 lorsqu'elle est officiellement devenue membre du Groupe Egmont des cellules de renseignements financiers.

**4. Le cadre de la répression :** en janvier 2004, la section du FBI pour les opérations relatives au financement du terrorisme a dispensé des cours de formation aux techniques d'enquête à 69 agents publics indonésiens, notamment de la police nationale. Pour tenter de maximiser la coopération interministérielle dans les affaires de financement du terrorisme, elle avait invité du personnel de la cellule antiterroriste de la police nationale, de l'unité de la délinquance financière et de la cellule de renseignements financiers. Consécutivement à cette formation, les autorités indonésiennes ont ouvert 30 enquêtes pour faits de blanchiment, les deux tiers d'entre elles ayant abouti dans le bureau du ministre de la justice.

**5. Le cadre des poursuites et de la justice :** la direction assistance et formation en matière de poursuites à l'étranger du ministère de la justice des États-Unis affectera un conseiller juridique à Djakarta qui aura pour tâche d'œuvrer avec le gouvernement indonésien à l'application des nouvelles lois relatives à la lutte contre le financement du terrorisme et contre le blanchiment de capitaux. Ce conseiller pourrait aussi appuyer l'adoption et l'application d'une loi d'entraide judiciaire.

## **CONCLUSION**

Face à la menace persistante d'attentats en Asie du Sud-Est par des réseaux terroristes, tel la Jemaah Islamiya, l'Indonésie œuvre de concert avec les États-Unis, l'Australie, le Japon et d'autres alliés en vue de renforcer ses moyens de lutte contre le terrorisme. Par le biais d'opérations policières et de désignations publiques, elle a réagi rapidement aux attentats de Bali et elle a progressé à grands pas dans la voie de l'éradication de la cellule islamiste qui en était responsable. Les activités de formation et de renforcement des capacités que les États-Unis et d'autres pays ont mises à la disposition de l'Indonésie se sont révélées très utiles pour ce pays dans le cadre de la prévention du terrorisme international en général, et du financement du terrorisme en particulier, et des moyens de réagir en cas d'attentats. Qu'il s'agisse des programmes d'application de la loi à la refonte de ses structures financières et juridiques, l'Indonésie a tiré un grand parti de l'assistance soutenue de ses alliés et elle offre un exemple positif de ce qui peut être accompli dans le cadre du renforcement des capacités grâce à la contribution de la communauté internationale. ■

# LES BANQUES AMÉRICAINES ET LA LOI « USA PATRIOT »

John Byrne

*L'Association des banquiers américains (« American Bankers Association » ou ABA) est en faveur des dispositions de la loi « USA PATRIOT » (acronyme du titre anglais de la loi: « Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism ») qui visent à réduire le financement du terrorisme et trouve particulièrement bon que les dispositions relatives au blanchiment de capitaux s'appliquent désormais à toutes les institutions financières et non pas seulement aux banques. Toutefois, l'application de la nouvelle loi a révélé des faiblesses pour ce qui est de découvrir les opérations portant sur de faibles montants que les terroristes effectuent en général. L'ABA préconise que les pouvoirs publics communiquent aux institutions financières davantage des renseignements confidentiels sur les terroristes.*



M. John Byrne est à la tête du Centre d'application des règlements de l'Association des banquiers américains.

Le secteur bancaire des États-Unis s'est acquis de longue date la réputation d'appuyer l'application de la loi, notamment dans le domaine du blanchiment de capitaux, mais les efforts déployés par Washington en vue de contrecarrer le financement du terrorisme par le biais du durcissement de la réglementation bancaire, qui partent d'un bon sentiment, pourraient faire fausse route, à moins que les pouvoirs publics ne s'engagent plus résolument à divulguer aux banques les renseignements confidentiels qu'elles ont besoin de connaître.

Motivé par les événements tragiques du 11 septembre 2001, le Congrès a adopté un texte de loi volumineux, long de 300 pages en anglais, et baptisé loi « USA PATRIOT ». Agissant en l'espace de trois courtes semaines et avec le soutien quasi-général tant des républicains que des démocrates, le Congrès souhaitait clairement adopter un texte de loi utile et efficace en vue de s'attaquer, entre autres, au fléau qu'est le financement du terrorisme. Or, la plupart de ses dispositions font l'impasse sur cette infraction pénale.

Cette nouvelle loi répondait-elle véritablement à un besoin ou suffisait-il que les pouvoirs publics nous communiquent davantage de renseignements confidentiels? Il ressort clairement des séances d'information organisées après le 11 septembre 2001 par les organismes de répression que la grande majorité des dispositions de la loi « USA PATRIOT » ne s'appliquent pas exactement au genre d'opérations financières qu'avaient exploitées les pirates de l'air. À la vérité, en l'absence de communications supplémentaires de la part des services de renseignements, les institutions financières des États-Unis ne sont tout simplement pas en mesure de détecter ni de prévenir les opérations liées au financement d'activités terroristes.

Le présent article se propose d'examiner l'évolution des difficultés qui se posent au secteur financier des États-

Unis depuis l'adoption de la loi «USA PATRIOT» en octobre 2001, ainsi que les autres mesures susceptibles d'être prises pour saper les assises financières des terroristes.

### LA LOI «USA PATRIOT»

De toute évidence, la grande majorité des dispositions de cette loi relatives au secteur financier (titre III) sont les vestiges d'instruments législatifs sans effet visant le blanchiment de fonds. Malgré les questions qui persistent sur les modalités d'application de la loi et sur son éventuelle efficacité face au financement du terrorisme, l'Association des banquiers américains («American Bankers Association» ou ABA) s'est ralliée à ce texte parce qu'il couvre une myriade de fournisseurs de services financiers qui étaient jusqu'alors exempts d'obligations en matière d'antiblanchiment de capitaux et qu'il contient plusieurs autres dispositions que le secteur bancaire préconisait depuis longtemps.

Les principales dispositions de la loi relatives au secteur bancaire (et mises en relief par les commissions parlementaires qui les ont rédigées) regroupent les éléments suivants :

- incriminer la contrebande d'espèces et rendre obligatoire l'immatriculation des circuits financiers clandestins ;
- moderniser les lois contre la contrefaçon de manière à interdire aux institutions financières des États-Unis de fournir des services financiers aux banques écrans étrangères ;
- élargir les partenariats entre le secteur public et le secteur privé pour aider les organismes de répression à découvrir, à suivre de près et à entraver les activités financières des terroristes ;
- communiquer en temps réel les activités financières suspectes aux organismes de répression ;
- assujettir les institutions financières à l'obligation de vérifier l'identité de leurs nouveaux clients ;
- enfin, exiger des nouveaux clients des informations dignes de foi lors de l'ouverture d'un compte dans une institution financière.

Ce qui a particulièrement séduit le secteur bancaire, c'est l'obligation pour toutes les institutions financières d'instaurer des programmes de surveillance des mesures antiblanchiment, obligation à laquelle seules les banques étaient assujetties depuis 1987.

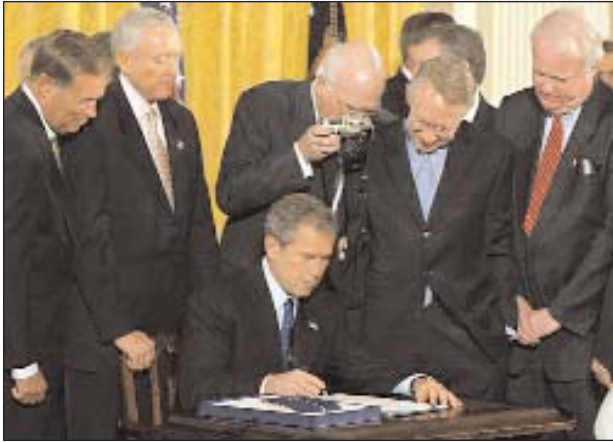
### QUOI DE NEUF POUR LES BANQUES ?

Sur le plan pratique, la plupart des dispositions de la nouvelle loi se bornent à étoffer les obligations qui s'inscrivaient déjà dans la fonction de surveillance réglementaire des mesures antiblanchiment. Ainsi certaines dispositions insistent-elles sur le devoir de vigilance applicable à toutes les activités bancaires des particuliers et aux relations avec les banques correspondantes. Les autorités bancaires fédérales sont tenues d'examiner, et de critiquer le cas échéant, les banques qui s'abstiennent de renforcer leur vigilance vis-à-vis de ces relations à risque.

L'une des nouvelles obligations énoncées dans l'article 326 du titre III de la loi oblige les institutions financières à prévoir des formalités particulières pour l'ouverture d'un compte ou un «programme d'identification des clients». Les banques et certaines institutions financières visées, telles que les maisons de titres, les sociétés de placement collectif et les négociateurs de contrats à terme portant sur des marchandises (la loi ne s'applique pas encore aux sociétés d'assurance), doivent exiger quatre renseignements (nom du titulaire du compte, adresse, date de naissance et numéro d'identification tel que le numéro de sécurité sociale) et tenter de les vérifier. Comme les banques ont toujours exigé des pièces d'identité de leurs clients, cette nouvelle obligation ne fait que légaliser une pratique déjà bien établie.

Quoi de neuf pour la communauté internationale ?

Il faut s'attendre qu'une institution financière des États-Unis exige des étrangers qui voudront ouvrir un compte chez elle la présentation de deux pièces d'identité, l'une primaire et l'autre secondaire. L'ennui, c'est que les institutions américaines, peu au courant des divers types de pièces d'identité, pourraient rechigner à ouvrir certains comptes. De surcroît, l'ouverture de comptes au profit de titulaires se trouvant à l'étranger continue de soulever certaines questions parce qu'il n'existe pas, à l'heure actuelle, de banques de données publiques contenant les informations nécessaires à la vérification de l'identité



AP Photo/Doug Mills

Le président Bush promulgue la loi antiterroriste le 26 octobre 2001 à la Maison-Blanche.

d'étrangers, comme il y en a pour les ressortissants des États-Unis. Dès lors, pour rester en relations avec les institutions financières des États-Unis, les titulaires éventuels de comptes devront collaborer étroitement avec elles.

### LA CONFORMITÉ À LA LOI « USA PATRIOT »

Au vu de l'importance accrue attachée au devoir de vigilance, que doivent faire les banques au juste pour satisfaire les organismes de réglementation des États-Unis? Par exemple, hormis le cas où le ministre des finances décrète que certains pays ou territoires suscitent des inquiétudes au gouvernement en matière de blanchiment de capitaux, comme ce fut le cas de Nauru, de l'Ukraine et de la Birmanie, le secteur bancaire doit se tourner vers d'autres sources d'informations pour déterminer le risque éventuel associé à ces pays ou territoires.

Le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI), qui met régulièrement à jour sa liste des pays et territoires non coopératifs (PTNC), est en une. Tout pays dont les lois visant à prévenir le blanchiment de fonds sont laxistes ou inexistantes est inscrit sur cette liste. Depuis 2000, le GAFI a classé 24 pays ou territoires dans cette catégorie. Comme elles sont astreintes à un devoir accru de vigilance vis-à-vis de ces pays, les banques doivent suivre l'évolution de ces désignations.

Il y a lieu de noter que les institutions financières sont autorisées à traiter avec les personnes morales sises dans un pays ou territoire non coopératif, mais elles seront critiquées si elles ne consacrent pas assez de temps à

l'examen des comptes de ces clients. Les autorités chargées de la réglementation attendent des banques qu'elles consultent les informations relevant du domaine public, point fondamental pour que l'évaluation des risques soit jugée conforme aux dispositions de la nouvelle loi. Le hic, c'est qu'une telle mesure ne saurait vraiment aider les banques à prévenir le financement du terrorisme.

### LE PROFIL FINANCIER DES CRIMINELS DU 11 SEPTEMBRE 2001

Des responsables des organismes de répression ont organisé pour notre association une réunion d'information sur la panoplie des méthodes auxquelles les terroristes avaient eu recours avant le 11 septembre 2001 pour exploiter le système financier. Une chose saute aux yeux : on n'a pas besoin de beaucoup d'argent pour louer une voiture, pour réserver une chambre d'hôtel ou pour acheter un billet d'avion. Dès lors, de par leur nature même, les opérations qui financent le terrorisme ne sortent pas de l'ordinaire et elles ne comportent pas les éléments classiques du blanchiment de capitaux.

La commission d'enquête sur les attentats du 11 septembre 2001, qui a récemment rendu public son rapport, a conclu que le coût de l'exécution de ces attentats avait été de l'ordre de 400 000 à 500 000 dollars. En outre, elle a indiqué :

- que les auteurs de ces attentats étaient titulaires de comptes courants dont le solde n'était que de 3 000 dollars environ ;
- qu'ils avaient déclaré être étudiants sur les formulaires d'ouverture de compte courant ;
- qu'ils avaient présenté comme pièces d'identité des visas délivrés par les Emirats arabes unis, par l'Arabie saoudite et par l'Allemagne ;
- qu'ils avaient ouvert leur compte dans les 30 jours suivant leur arrivée aux États-Unis ;
- enfin, qu'ils avaient l'habitude de vérifier leur solde plusieurs fois par jour à des guichets automatiques.

Selon la commission d'enquête :

« les auteurs de cette conspiration ont eu largement recours aux banques sises aux États-Unis, qu'il s'agisse de succursales de grandes banques internationales ou de petites banques régionales. Tous ont ouvert des comptes à leur nom, passeport et autres pièces d'identité à l'appui. Rien n'indique qu'ils ont présenté de faux numéros de sécurité sociale pour accomplir cette formalité. Leurs transactions ne sortant pas de l'ordinaire, elles sont passées inaperçues parmi les milliards de dollars qui sont brassés jour après jour dans le monde entier. »

Bref, nous avons la conviction que les institutions financières n'auraient pas pu déceler les activités criminelles des terroristes du 11 septembre 2001, à moins d'avoir accès à des renseignements supplémentaires et précis de la part des pouvoirs publics. On ne peut pas vraiment surveiller les comptes peu garnis, et la création d'un système qui permettrait de vérifier la fréquence de la consultation d'un compte à un guichet automatique relève d'un scénario irréalisable. En outre, comme les pièces d'identité fournies par les terroristes étaient valides, l'amélioration des méthodes d'identification exigée par la loi « USA PATRIOT », aussi utile qu'elle soit pour prévenir le vol d'identité, n'aurait pas empêché qui que soit d'avoir accès à une institution financière. Nous avons tiré de précieuses leçons de la réunion d'information mentionnée précédemment, et l'ABA recommande maintenant aux banques de ne pas accepter les visas comme pièce d'identité primaire.

### **LA LOI « USA PATRIOT » EN TANT QU'OUTIL DE PRÉVENTION**

S'il est un article de la loi « USA PATRIOT » qui traite du concept amorphe du financement des activités terroristes, c'est l'article 314(a). Il oblige en effet les institutions financières à vérifier si le nom des titulaires de comptes figure sur les listes de l'État fédéral. Conformément à cette disposition :

- les requêtes au titre de l'article 314(a) sont acheminées par le réseau FinCEN (réseau de répression de la délinquance financière) du ministère des finances des États-Unis, puis regroupées et communiquées toutes les deux semaines, sauf indication contraire ;

- après réception d'une telle requête, les institutions financières ont deux semaines pour faire leur recherche et signaler les éventuelles correspondances ;
- les recherches sont restreintes à des documents comptables précis et, sauf indication contraire, elles ne seront faites qu'une seule fois ;
- l'institution financière qui découvre une correspondance est simplement tenue d'en informer le réseau FinCEN et de fournir les coordonnées d'un point de contact pour que l'organisme requérant puisse s'adresser directement à elle.

Dans l'ensemble, ces dispositions constituent le moyen le plus efficace de déceler une éventuelle source de financement d'origine terroriste parce que le secteur bancaire se borne à rechercher dans ses fichiers le nom de personnes qui font l'objet d'une enquête liée à une éventuelle activité terroriste. Selon le FinCEN, par exemple, l'administration des impôts a soumis 16 requêtes entre le 1er avril 2003 et le 26 avril 2004, lesquelles visaient 66 particuliers et 17 entreprises. Elles ont abouti à 646 concordances auprès de plus de 1 247 institutions financières. Depuis l'adoption de la loi, le nom de 1 547 personnes soupçonnées de financer le terrorisme ou de blanchir des capitaux a été communiqué à plus de 26 000 institutions financières, et les 10 560 concordances repérées ont été transmises aux organismes de répression.

### **D'AUTRES OPTIONS EN MATIÈRE DE PRÉVENTION ET DE DÉTECTION**

Pour empêcher la pénétration du système financier légitime, de quels moyens disposons-nous en sus de l'article 314 ? Manifestement, les nouvelles obligations prévues dans la loi « USA PATRIOT » n'abordent pas directement la nature de l'infiltration de sommes d'argent dans un système financier aux fins de soutien du terrorisme. Les banques doivent s'en remettre aux « typologies » du GAFI sur le financement du terrorisme et à d'autres instruments du même genre que proposent les organismes de répression aux États-Unis, tel le FinCEN. Que nous apprennent-elles ? Qu'il faut, par exemple, s'intéresser de très près aux associations caritatives et, plus généralement, aux organismes sans but lucratif.

Selon le GAFI :

« la plupart des pays s'inquiètent de la difficulté qu'il y a de déceler le financement du terrorisme qui a lieu par l'intermédiaire des associations caritatives. Certes, ces dernières jouent un rôle crucial dans le tissu social et financier de tous les pays, et il ne s'agit pas de les remettre en question. Pour autant, en raison du volume des fonds brassés et des autres avoirs détenus par ce secteur, le détournement de ne serait-ce qu'un infime pourcentage de ces fonds à l'appui du terrorisme prend des proportions graves. Dès lors, le fait qu'on soit si mal renseigné sur le degré auquel les terroristes exploitent le domaine du monde associatif doit inviter la communauté internationale à prendre ce sujet très au sérieux. »

Tous ces éléments nous montrent, si besoin est, que nous vivons aujourd'hui dans un monde changé et que le dépistage ou la surveillance des fonds destinés à financer des activités terroristes n'est pas une mince affaire.

## CONCLUSION

La loi « USA PATRIOT » et la nécessité de promulguer rapidement des lois pour faire obstacle au terrorisme ont fait couler beaucoup d'encre. La question de savoir si la réaction du législateur a été adaptée à la situation continue d'alimenter les débats. À cet égard, il convient de noter que l'ABA s'est ralliée à la loi « USA PATRIOT » parce qu'elle réussit, là où des propositions antérieures ont échoué, à obliger les institutions non bancaires à se doter de programmes et de méthodes contre le blanchiment de capitaux. Ceci dit, pour endiguer le financement du terrorisme, les pouvoirs publics doivent s'engager à fournir au secteur financier des renseignements actualisés. Nous avons vu ce processus s'enclencher : il faut maintenant redoubler d'efforts. Toute autre stratégie serait vouée à l'échec. ■

---

Note : les opinions exprimées dans le présent article ne reflètent pas nécessairement les vues ou la politique du gouvernement des États-Unis.



# L'HAWALA REPOSE SUR LA CONFIANCE, MAIS NE PEUT ÊTRE UTILISÉE À DES FINS ILLICITES

Mohammed El-Qorchi

*L'hawala est l'un des nombreux systèmes informels de transfert de fonds utilisés dans diverses régions du monde pour déplacer des capitaux au sein d'un pays ou d'un pays à un autre. C'est une activité difficile à réglementer car il est nécessaire de bien connaître les conditions dans laquelle elle s'exerce dans chaque pays. Sa réglementation ne doit pas viser à la supprimer, mais à empêcher qu'on l'utilise à des fins illicites, tel le financement du terrorisme.*



Mohammed El-Qorchi est sous-chef de région dans le département des systèmes monétaires et financiers du Fonds monétaire international. Le présent texte est une adaptation de son article qui a paru en anglais et en français dans le numéro de décembre 2002 de la revue trimestrielle « Finances & Développement » de cette institution.

Depuis les attentats terroristes du 11 septembre 2001, les systèmes informels de transfert de fonds suscitent un intérêt accru. C'est vrai en particulier de l'hawala, que l'on soupçonne d'avoir joué un rôle dans le financement illégal d'activités terroristes, parallèlement à sa fonction traditionnelle de transfert de fonds entre individus ou familles de nationalités souvent différentes. Les gouvernements et les organismes internationaux s'efforcent donc de mieux comprendre ce système, d'en évaluer l'impact sur l'économie et de trouver la réponse à y apporter sur le plan réglementaire.

Les systèmes de transfert de fonds informels sont utilisés dans diverses régions du monde pour déplacer des capitaux au sein d'une économie ou d'un pays à l'autre. L'hawala est l'appellation que prend ce système dans certaines régions du monde. Il faut cependant distinguer le système du terme hawala lui-même, qui signifie « transfert » ou « télégramme » dans le jargon bancaire arabe. Dans l'acception retenue ici, l'hawala désigne un réseau informel de transfert de fonds d'un lieu à un autre par le biais de courtiers – les hawaladars – quels que soient la nature de la transaction ou les pays impliqués. Si ce type d'opération est engagé le plus souvent par des travailleurs qui ont émigré dans un pays développé, il sert aussi à envoyer des fonds à partir d'un pays en développement, même si le but du transfert est en général différent (voir encadré).

## POURQUOI L'HAWALA S'EST-ELLE DÉVELOPPÉE ?

Initialement, les systèmes de transfert informels ont été créés pour financer les échanges. Il s'agissait alors de pallier le danger que représentait le transport d'or et autres moyens de paiement sur des routes peu sûres. Le système était communément utilisé en Chine et dans d'autres pays d'Asie de l'Est, où il existe encore sous divers noms : Fei Ch'ien en Chine, Padala aux Philippines, Hundi en Inde, Hui Kuan à Hong Kong,

Phei Kwan en Thaïlande. Très répandue de nos jours, l'hawala reste historiquement associée à l'Asie du Sud et au Moyen-Orient. À l'heure actuelle, elle est utilisée surtout par les membres des communautés expatriées en Europe, dans le golfe Persique ou en Amérique du Nord pour envoyer des fonds à leur famille restée dans le sous-continent indien, en Asie de l'Est, en Afrique, en Europe de l'Est, etc. Les travailleurs migrants ont relancé et revigoré ce système. Si l'hawala est utilisée pour des transferts de fonds tout à fait légitimes, son caractère anonyme et ses formalités réduites au minimum en font un instrument privilégié pour ceux qui veulent détourner le système pour transférer des fonds destinés au financement d'activités illicites.

L'attrait de l'hawala s'explique par des facteurs économiques et culturels. Le système est moins onéreux, plus rapide, plus sûr, plus pratique et moins bureaucratique que le secteur financier formel. Les hawaladars se rémunèrent en prélevant une commission ou en jouant sur la marge d'intermédiation. Les commissions qu'ils prélèvent sur ces opérations sont moins élevées que celles pratiquées par les banques ou d'autres institutions de transfert de capitaux, car leurs frais généraux sont réduits au minimum et les hawaladars, qui gèrent souvent d'autres petites entreprises, échappent aux coûts de la réglementation financière. Pour encourager les expatriés à transférer des devises par leur intermédiaire, les hawaladars les exonèrent souvent de commissions. En revanche, ces dernières sont,

### COMMENT LE SYSTÈME FONCTIONNE-T-IL ?

La transaction initiale peut être un envoi de fonds d'un client (CA) d'un pays A ou un paiement résultant d'une obligation antérieure effectué au profit d'un client (CB) d'un pays B. Un hawaladar du pays A (HA) reçoit de CA des fonds libellés dans la monnaie de ce pays et remet à CA un code d'identification. Il donne alors instruction à son correspondant (HB) du pays B de verser un montant équivalent en monnaie locale à un bénéficiaire désigné (CB), qui doit donner à son tour le code pour recevoir les fonds. HA peut se rémunérer en prenant une commission ou en jouant sur la marge d'intermédiation. Après remise des fonds, HA a un engagement envers HB et le dénouement des positions peut se faire par règlement financier ou importation de biens et services. Les positions des deux parties peuvent aussi être transférées à d'autres intermédiaires, qui reprennent et consolident les positions initiales et assurent un règlement global ou multilatéral.

Le règlement de l'engagement contracté par HA vis-à-vis de HB suite à la transaction initiale peut se faire par l'importation de biens ou par une « hawala en sens inverse ». Cette dernière opération est souvent utilisée, dans les pays en développement, pour financer des investissements ou couvrir des dépenses de voyage, de santé ou d'éducation. En cas de contrôle des changes dans le pays B, par exemple, le client (XB), qui souhaite transférer des fonds à l'étranger pour régler des frais de scolarité, fournit de la monnaie locale à son courtier HB et demande qu'une somme équivalente soit remise à son fils (XA) dans le pays A. Les clients ne sont pas conscients du fait que la transaction est une hawala ou une hawala inverse. HB peut utiliser directement HA si XB a besoin de fonds dans le pays A ou indirectement en lui demandant d'utiliser un autre correspondant dans un autre pays où les fonds sont attendus. Une hawala en sens inverse n'implique pas forcément que le règlement soit effectué par les mêmes hawaladars ; elle peut faire intervenir différents hawaladars et être liée à une autre transaction. Elle peut aussi être réglée par le biais d'importations. HA peut ainsi régler sa dette en finançant des exportations vers le pays B, où HB sera l'importateur ou l'intermédiaire.

semble-t-il, plus élevées pour ceux qui utilisent le système afin de contourner le contrôle des changes ou des mouvements de capitaux ou d'autres restrictions administratives. Ces commissions plus élevées couvrent alors souvent la totalité des dépenses des hawaladars.

Le système est plus rapide que les transferts financiers officiels en raison de l'absence de formalités administratives et de la simplicité des opérations : les instructions sont données à des correspondants par téléphone, télécopie ou courrier électronique, et les fonds souvent livrés en mains propres dans les 24 heures par un correspondant qui peut se rendre rapidement dans des localités difficiles d'accès. Documentation et comptabilité sont réduites à leur plus simple expression, et l'absence de procédures bureaucratiques réduit le temps nécessaire aux transferts.

Outre ces facteurs économiques, les liens de parenté, l'appartenance ethnique ou les relations personnelles entre hawaladars et travailleurs expatriés rendent le système plus commode et en facilitent l'utilisation. Les expatriés apprécient la souplesse des horaires pratiqués par les hawaladars et leur proximité, tandis que ces derniers, pour répondre aux besoins de leurs clients, demandent parfois à leur contrepartie de verser les fonds

au bénéficiaire sans attendre que le travailleur expatrié ait procédé au paiement correspondant. D'autres considérations, d'ordre culturel, incitent les travailleurs expatriés et les membres de leur famille restés au pays à utiliser ce système pour leurs transferts de fonds. Beaucoup de communautés d'expatriés sont exclusivement masculines, les épouses et les autres membres de la famille restant dans le pays d'origine où les traditions familiales prévalent. Or, celles-ci commandent souvent aux membres de la famille, et en particulier aux femmes, de limiter au maximum les contacts avec l'extérieur. Homme de confiance connu dans le village et respectueux du code social en vigueur, l'hawaladar est donc un intermédiaire acceptable qui évite aux femmes d'avoir directement affaire aux banques ou autres agents financiers. Ce système, fondé sur la solidarité nationale, ethnique ou locale, dépend davantage de la confiance entre les participants que de fondements juridiques quelconques.

Quant aux envois de fonds eux-mêmes, ils empruntent la filière informelle en réponse à la politique financière menée et à l'inefficacité des établissements bancaires, qui se sont souvent désintéressés de ce type de transferts. Outre le caractère trop restrictif des politiques économiques conduites, l'instabilité politique a offert un terrain fertile au développement de l'hawala et d'autres systèmes informels. La plupart des systèmes de transfert informels ont prospéré durant des périodes d'instabilité et dans des régions où les systèmes officiels étaient rudimentaires. Ils continuent de se développer dans les régions où les progrès du système financier sont lents ou freinés. En règle générale, l'essor des secteurs financiers tend à entraver l'expansion des systèmes informels, même si ces derniers existent aussi dans des économies financièrement matures.

### **CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES**

Malgré son caractère informel, l'hawala a des conséquences macroéconomiques directes et indirectes – pour l'activité financière aussi bien que pour les finances publiques. Cet impact peut se manifester, entre autres, sur les comptes monétaires des deux parties à une transaction de type hawala. Dans la mesure où celle-ci échappe aux statistiques officielles, les transferts de fonds d'un pays à l'autre ne sont pas enregistrés comme une augmentation des avoirs extérieurs du pays bénéficiaire ou des engagements du pays d'où proviennent les

capitaux, à la différence des fonds qui transitent par le secteur formel. En conséquence, de la valeur change de mains, mais la masse monétaire demeure identique. Les hawalas peuvent cependant modifier la composition de la masse monétaire dans le pays bénéficiaire. Les envois de fonds qui empruntent ce canal ont lieu principalement en espèces, même si les hawaladars utilisent parfois le système bancaire à d'autres fins. Les personnes qui, dans les pays en développement, utilisent l'hawala pour financer des investissements à l'étranger ou dans d'autres buts appartiennent d'ordinaire aux groupes les plus fortunés. Ils fournissent aux hawaladars locaux des espèces en procédant à des retraits sur leur comptes bancaires. Les hawalas tendent donc à augmenter le volume d'espèces en circulation. Qui plus est, ces systèmes informels de transfert de fonds ont un impact sur les finances publiques du pays d'origine comme du pays bénéficiaire, puisque ces transactions échappent à toute imposition directe ou indirecte. L'hawala a donc un impact négatif sur les recettes publiques, qu'elle finance des activités légitimes ou non.

Les hawalas ne peuvent être chiffrées avec certitude, car les documents y afférents sont pour ainsi dire inaccessibles à ceux qui veulent établir des statistiques ou la balance des paiements: c'est vrai pour la partie qui verse les fonds et, plus encore, pour celle qui les reçoit. Les transactions conduites sous cette forme dans les pays en développement servent parfois à faciliter la fuite de capitaux; elles peuvent aussi permettre de contourner le contrôle des changes ou d'autres mesures comparables, ne laissant donc aucune trace. Quoi qu'il en soit, certains pays essaient, de façon sporadique, d'estimer ces activités en se fondant sur les populations expatriées et les données de balance des paiements. En tout état de cause, ces estimations doivent prendre en compte les opérations effectuées dans les deux sens (voir encadré) et celles qui obéissent à des motifs illicites. S'il n'est pas possible de donner un chiffre précis, ces transactions représentent probablement des milliards de dollars.

### **UNE ACTIVITÉ DIFFICILE À RÉGLEMENTER**

Un effort s'est engagé au plan international pour renforcer la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, et chacun s'accorde à reconnaître qu'il faut, dans ce cadre, surveiller de plus près les systèmes informels de transfert de capitaux afin d'éviter leur dévoiement. Les autorités estiment que

l'anonymat qu'offrent ces systèmes peut faciliter le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et qu'il faut trouver une solution à ce problème. Cependant, pour y répondre par une réglementation et une surveillance efficaces, elles doivent évaluer de façon réaliste l'environnement spécifique dans lequel ces systèmes informels fonctionnent afin de mieux les comprendre.

La réglementation de ces systèmes n'en posera pas moins, dans bien des cas, des problèmes complexes. La diversité des systèmes juridiques et des contextes économiques nationaux rend toute approche uniforme impraticable sur le double plan technique et juridique. Dans certains pays, l'hawala est interdite : toute tentative visant à réguler ce système se trouvera, par conséquent, en porte-à-faux avec les lois et règlements en vigueur et sera interprétée par certains comme une légitimation des opérations de change parallèles et de la fuite des capitaux.

Lorsque la réglementation des systèmes informels peut être envisagée, on s'accorde à penser que l'excès de règles et l'appel aux mesures coercitives seraient inefficaces, car ils risquent d'inciter les officines de transfert de fonds informelles, y compris les plus légitimes, à plus de clandestinité. Or, il ne s'agit pas de supprimer ces systèmes, mais d'éviter leur détournement. Les autorités tendent, par conséquent, à favoriser l'enregistrement de nouveaux établissements ou l'octroi de licences, qui s'appliquent déjà dans certains pays.

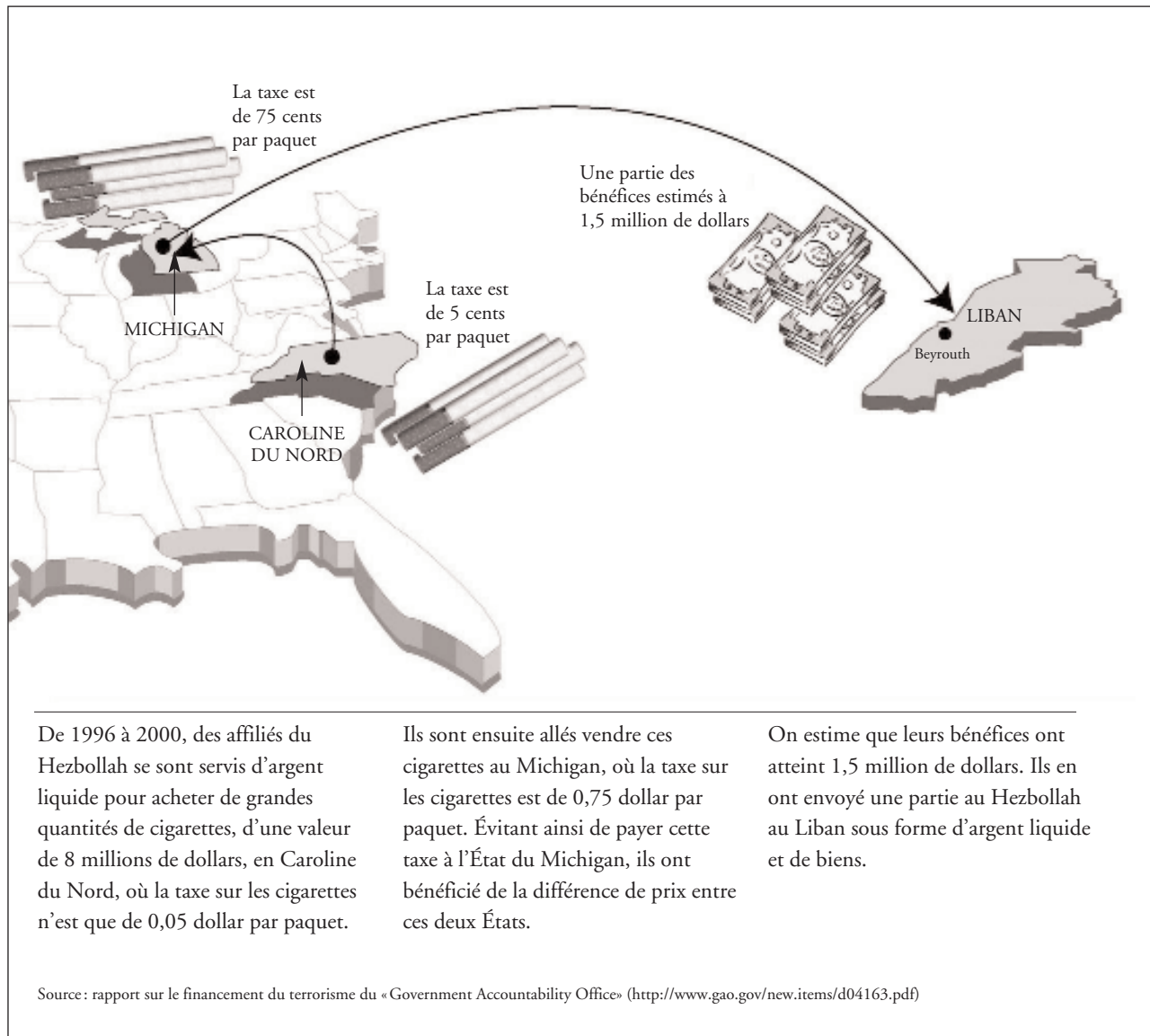
Ces mesures peuvent dissuader les activités illégales, mais elles ne réussiront pas, seules, à rendre l'hawala moins attrayante. De fait, aussi longtemps que les populations auront une raison de préférer ce système, il continuera d'exister et de se développer. Pour faire concurrence à ces systèmes parallèles, le secteur bancaire formel doit améliorer la qualité de ses services et diminuer ses commissions. Il faudrait donc engager un effort soutenu et durable pour moderniser et libéraliser le secteur financier formel afin d'en pallier les carences. ■

---

Note: les opinions exprimées dans le présent article ne reflètent pas nécessairement les vues ou la politique du gouvernement des États-Unis.

# L'ÉCRAN DE FUMÉE DU HEZBOLLAH

Des terroristes ont empêché l'argent provenant de la contrebande de cigarettes



# RÔLES ET ATTRIBUTIONS

## Principaux organismes fédéraux participant à la lutte contre le financement du terrorisme

Département	Bureau/division	Rôle
<b>Agence centrale de renseignements (CIA)</b>		Rassemble, analyse et dissémine des renseignements sur les réseaux terroristes étrangers et sur leurs mécanismes de financement; a pour mission d'encourager la coordination et l'échange d'informations entre tous les services de renseignements.
<b>Ministère de la sécurité intérieure</b>	Direction des douanes et de la protection des frontières	Contrôle le passage d'argent liquide aux frontières des États-Unis et maintient une banque de données sur la circulation des biens à destination et en provenance des États-Unis.
	Direction de l'immigration et de l'application de la réglementation douanière	Participe aux enquêtes relatives à des affaires de financement du terrorisme portant sur des activités aux frontières des États-Unis et sur la circulation de biens ou de monnaies.
	Service secret des États-Unis	Participe aux enquêtes relatives à des affaires de financement du terrorisme qui ont notamment trait à la contrefaçon.
<b>Justice</b>	Direction des alcools, du tabac, des armes à feu et des explosifs (ATF)	Participe aux enquêtes relatives à des affaires de financement du terrorisme portant sur l'alcool, le tabac, les armes à feu et les explosifs.
	Direction civile	Défend l'État fédéral contre les actions intentées au sujet de la désignation de terroristes.
	Direction pénale	Prépare, coordonne et mène à bien les affaires relatives au financement du terrorisme; participe à l'analyse financière et met au point des instruments financiers adaptés; encourage la coopération internationale et offre une formation à d'autres pays.
	Administration chargée de la répression du trafic des stupéfiants (DEA)	Participe aux enquêtes relatives à des affaires de financement du terrorisme qui ont trait aux stupéfiants et à d'autres drogues illicites.
	Bureau fédéral d'enquête (FBI)	Joue un rôle primordial dans toutes les enquêtes et dans toutes les opérations relatives au financement du terrorisme; a pour principale mission de recueillir des renseignements sur le territoire des États-Unis.
<b>Conseil de sécurité nationale</b>		Administre le cadre interministériel de la lutte contre le terrorisme
<b>Département d'État</b>	Direction des affaires économiques et commerciales	Préside un sous-groupe du Comité de coordination de la politique du Conseil de sécurité nationale, qui dirige les efforts du gouvernement visant à élaborer des stratégies et à mener des activités en vue d'obtenir la coopération d'autres pays.



Département	Bureau/division	Rôle
	Direction des affaires internationales relatives aux stupéfiants et à la répression	Met en œuvre l'assistance technique des États-Unis et la formation accordée à des États étrangers au sujet du financement du terrorisme.
	Bureau du coordonnateur de la lutte contre le terrorisme	Coordonne la politique antiterroriste des États-Unis et les relations avec des États étrangers visant à empêcher le financement du terrorisme.
<b>Ministère des finances</b>	Direction du financement du terrorisme et de la grande délinquance financière	Élabore la politique et les stratégies des États-Unis visant à empêcher le financement du terrorisme sur le territoire américain et à l'étranger; élabore et met en œuvre la Stratégie nationale de lutte contre le blanchiment de capitaux ainsi que les autres mesures et programmes visant à prévenir la grande délinquance financière.
	Réseau de répression de la grande délinquance financière (FinCEN)	Appuie les enquêtes policières visant à prévenir et à découvrir le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et d'autres formes de criminalité financière au moyen d'instruments analytiques et de mécanismes d'échange d'informations; administre l'application de la loi sur le secret bancaire.
	Administration des impôts (IRS) – Enquêtes criminelles	Participe aux enquêtes relatives à des affaires de financement du terrorisme, en particulier en ce qui concerne les associations caritatives.
	Administration des impôts – Organismes exonérés d'impôt et organismes administratifs	S'occupe de l'application de la législation fiscale pertinente aux associations caritatives et aux autres organismes désireux d'être exonérés de l'impôt fédéral sur le revenu.
	Direction du contrôle des avoirs étrangers	Élabore et applique la politique et les stratégies des États-Unis visant à empêcher le financement du terrorisme; impose des mesures de contrôle sur les transactions et bloque les avoirs étrangers situés aux États-Unis.
	Direction des affaires juridiques	Préside le Comité de coordination de la politique en matière de financement du terrorisme, coordonne les mesures prises par le gouvernement des États-Unis en ce qui concerne l'application des sanctions économiques prévues par le décret 13224, notamment le blocage des avoirs appartenant à des terroristes.
	Direction des affaires internationales	Fournit des conseils, une formation et une assistance technique à des pays notamment en ce qui concerne les moyens d'empêcher le financement du terrorisme.

Source : rapport sur le financement du terrorisme du « Government Accountability Office » (<http://www.gao.gov/new.items/d04163.pdf>)

# BIBLIOGRAPHIE (en anglais)

Bantekas, Ilias. "The International Law of Terrorist Financing," American Journal of International Law, vol. 97, no. 2, April 2003, pp. 315-333.

Council on Foreign Relations. *Terrorist Financing: Report of an Independent Task Force, Sponsored by the Council on Foreign Relations*. New York: CFR, 2002.  
[http://www.cfr.org/pdf/Terrorist\\_Financing\\_TF.pdf](http://www.cfr.org/pdf/Terrorist_Financing_TF.pdf)

Council on Foreign Relations. *Update on the Global Campaign Against Terrorist Financing: Second Report of an Independent Task Force on Terrorist Financing*. New York: CFR, 2004.  
[http://www.cfr.org/pdf/Revised\\_Terrorist\\_Financing.pdf](http://www.cfr.org/pdf/Revised_Terrorist_Financing.pdf)

El-Qorchi, Muhammed. "Hawala: How Does This Informal Funds Transfer System Work, and Should It Be Regulated?," Finance & Development, December 2002, pp. 31-33.

Farah, Douglas. *Blood From Stones: The Secret Financial Network of Terror*. New York: Broadway Books, 2004.

Francis, David R. "The War on Terror Money," Christian Science Monitor, April 8, 2004, p.14.

Jackson, James K. *The Financial Action Task Force: An Overview*. Washington, DC: Library of Congress, Congressional Research Service, 6 August 2004. 6 p.

Levitt, Matthew. "Stemming the Flow of Terrorist Financing: Practical and Conceptual Challenges," Fletcher Forum of World Affairs, vol. 27, no. 1, Winter-Spring, 2003, pp. 59-70.

Masciandaro, Donato, ed. *Global Financial Crime: Terrorism, Money Laundering and Offshore Centers*. Aldershot [UK] and Burlington, VT: Ashgate, 2004.

Meyer, Josh. "Cutting Money Flow to Terrorists Proves Difficult," Los Angeles Times, September 28, 2003, A1.p.

Napoleoni, Loretta. *Modern Jihad: Tracing the Dollars Behind the Terror Networks*. London, UK and Sterling, VA: Pluto, 2003.

Norgren, Chris. "The Control of Risks Associated with Crime, Terror and Subversion," Journal of Money Laundering Control, vol. 7, no. 3, Winter 2004, pp. 201-205.

Pieth, Mark, ed. *Financing Terrorism*. Dordrecht [Neth] and Boston [MA]: Kluwer Academic, 2002.

Prados, Alfred B. and Christopher M. Blanchard. *Saudi Arabia: Terrorist Financing Issues*, Washington, DC: Library of Congress, Congressional Research Service, 5 August 2004. 20 p.

Roth, John, Douglas Greenburg and Serena Wille. *National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. Monograph on Terrorist Financing: Staff Report to the Commission, by John Roth*, Washington, DC: The Commission, [2004].  
[http://www.9-11commission.gov/staff\\_statements/911\\_TerrFin\\_Monograph.pdf](http://www.9-11commission.gov/staff_statements/911_TerrFin_Monograph.pdf)

Sanderson, Thomas M. "Transnational Terror and Organized Crime: Blurring the Lines," SAIS Review, vol. 24, no. 1, Winter 2004, pp. 49-61.

Taylor, Robert M. "Anti-Money and Anti-Terrorist Financing Requirements Applicable to Financial Institutions," Banking Law Journal, vol. 120, no. 6, June 2003, pp. 497-504.

U.S. Central Intelligence Agency. *National Strategy for Combating Terrorism*. Washington, DC: CIA, 2003.  
[http://www.cia.gov/terrorism/publications/Counter\\_Terrorism\\_Strategy.pdf](http://www.cia.gov/terrorism/publications/Counter_Terrorism_Strategy.pdf)

U.S. Congress. House. Committee on Financial Services. *The 9/11 Commission Report: Identifying and Preventing Terrorist Financing: hearing, 108th Congress, 2nd Session*. Washington, DC: Government Printing Office, 2004.  
<http://financialservices.house.gov/hearings.asp?formmode=detail&hearing=329>

U.S. Congress. Senate. Committee on Governmental Affairs. *Terrorism Financing: Origination, Organization, and Prevention; hearing, 108th Congress, 1st Session*.

Washington, DC: Government Printing Office, 2004.  
[http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=108\\_senate\\_hearings&dodid=f:89039.wais](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=108_senate_hearings&dodid=f:89039.wais)

[Text version]

[http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=108\\_senate\\_hearings&dodid=f:89039.pdf](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=108_senate_hearings&dodid=f:89039.pdf)  
[PDF version]

U.S. Department of State. *2003 International Narcotics Control Strategy Report: Part II: Money Laundering and Financial Crimes*. Washington, DC: U.S. Dept. of State, 2004.  
<http://www.state.gov/g/inl/rls/nrcrpt/2003/vol2/html/index.htm>

U.S. Department of State. *Patterns of Global Terrorism 2003*. Washington, DC: Government Printing Office, 2004.  
<http://www.state.gov/s/ct/rls/pgtrpt/2003>

U.S. Department of the Treasury. *2003 National Money Laundering Strategy*, published jointly with the U.S. Dept. of Justice. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 2003.  
<http://www.treas.gov/offices/eotffc/publications/ml2003.pdf>

U.S. Department of the Treasury. *Terrorists Assets Report, Calendar Year 2003*. [Washington, DC: Office of Foreign Assets Control, Dept. of the Treasury, 2004.  
<http://www.treas.gov/offices/eotffc/ofac/reports/tar2003.pdf>

“U.S. Efforts in the Financial War on Terrorism,” *Foreign Press Center Briefing*, Washington DC, August 24, 2004

<http://fpc.state.gov/35688pf.htm>

U.S. Government Accountability Office [formerly General Accounting Office]. *Investigating Money Laundering and Terrorist Financing: Federal Law Enforcement Agencies Face Coordination Challenges*. Washington, DC: GAO, 2003.  
<http://www.gao.gov/new.items/d03813.pdf>

U.S. Government Accountability Office. *Terrorist Financing: U.S. Agencies Should Systematically Assess Terrorists' Use of Alternative Financing Mechanisms*. Washington, DC: GAO, 2003.  
<http://www.gao.gov/new.items/d04163.pdf>

Vistica, Gregory L. “Frozen Assets Going to Legal Bills,” Washington Post, November 1, 2003, A06.p.

Weiss, Martin A. *Terrorist Financing: The 9/11 Commission Recommendation*. Washington, DC: Library of Congress, Congressional Research Service, 5 August 2004. 6 p.

---

Le département d'État n'est nullement responsable du contenu ou de l'accessibilité des sites Internet indiqués ci-dessus. Tous ces sites étaient accessibles en date du 15 septembre 2004.

# SITES INTERNET

## MINISTÈRES ET ORGANISMES PUBLICS

**U.S. Department of Homeland Security**  
**Immigration and Customs Enforcement (ICE)**  
**Operation Cornerstone**  
<http://www.ice.gov/graphics/cornerstone/index.htm>

**U.S. Department of Justice**  
**Criminal Division**  
**Asset Forfeiture and Money Laundering Section (AFMLS)**  
<http://www.usdoj.gov/criminal/afmls.html>

**U.S. Department of State**  
**Bureau of Economic and Business Affairs**  
**Energy, Sanctions and Commodities**  
**Office of Terrorism Finance and Economic Sanctions Policy**  
<http://www.state.gov/e/eb/c9997.htm>  
**Counterterrorism Office**  
**Counterterrorism Finance and Designation Unit**  
<http://www.state.gov/s/ct/terfin>

**U.S. Department of the Treasury**  
**Office of Terrorism and Financial Intelligence**  
<http://www.treas.gov/offices/eotffc/index.html>  
**Office of Foreign Assets Control (OFAC)**  
<http://www.treas.gov/offices/eotffc/ofac/index.html>  
**Executive Office for Asset Forfeiture**  
<http://www.treas.gov/offices/eotffc/teofaf/>  
**Financial Crimes Enforcement Network (FINCEN)**  
<http://www.fincen.gov>  
**USA Patriot Act Information**  
[http://www.fincen.gov/pa\\_main.html](http://www.fincen.gov/pa_main.html)

## ORGANISATIONS INTERNATIONALES

**Asia Pacific Group on Money Laundering**  
<http://www.apgml.org/>

**Caribbean Financial Action Task Force**  
<http://www.cfatf.org/>

**Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)**  
<http://www.fatf-gafi.org/>

**Financial Services Authority**  
**Terrorist Financing and Sanctions Information**  
[http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/us\\_events/](http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/us_events/)

**Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada (FINTRAC)**  
<http://www.fintrac.gc.ca/>

## LOIS ET RÈGLEMENTS

**Executive Order 13315 on Blocking Property of the Former Iraqi Regime, August 28, 2003.**  
<http://www.treas.gov/offices/eotffc/ofac/legal/eo/13315.pdf>

**Executive Order 13224 on Terrorist Financing**  
**With updates to annex of persons and of organizations that commit, threaten to commit, or support terrorism, September 24, 2001.**  
<http://www.ustreas.gov/offices/enforcement/ofac/sanctions/t11ter.pdf>

**Financial Crimes Enforcement Network**  
**Amendment to the Bank Secrecy Act Regulations**  
<http://www.treas.gov/press/releases/docs/sar.pdf>

**Specially Designated Nationals (SDNs) and Blocked Persons**  
**August 10, 2004**  
<http://www.ustreas.gov/offices/enforcement/ofac/sdn/t11sdn.pdf>  
**Terrorist Exclusion List, November 15, 2002.**  
<http://www.state.gov/s/ct/rls/fs/2002/15222.htm>

**USA PATRIOT Act, October 26, 2001.**  
<http://www.fincen.gov/hr3162.pdf>

**Financial Action Task Force on Money Laundering**  
**Special Recommendations on Terrorist Financing**  
**October 2001**  
[http://www1.oecd.org/fatf/SRecsTF\\_en.htm](http://www1.oecd.org/fatf/SRecsTF_en.htm)

Le département d'État n'est nullement responsable du contenu ou de l'accessibilité des sites Internet indiqués ci-dessus. Tous ces sites étaient accessibles en date du 15 septembre 2004.



<http://usinfo.state.gov/journals/journals.htm>

DÉPARTEMENT D'ÉTAT DES ÉTATS-UNIS / BUREAU DES PROGRAMMES D'INFORMATION INTERNATIONALE



**PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES**

SEPTEMBRE 2004



**LA  
LUTTE MONDIALE  
CONTRE  
LE FINANCEMENT  
DU TERRORISME**