

SEPT.
2001



Les délinquances économiques et financières transnationales

*Analyses de l'action menée
par les institutions internationales
spécialisées dans la prévention
et la répression des DEFT*

..... PIERRE KOPE



ETUDES ET RECHERCHES

**LES DELINQUANCES
ECONOMIQUES
ET FINANCIERES
TRANSNATIONALES**

**Analyse de l'action menée par les institutions
internationales spécialisées dans la prévention
et la répression des DEFT**

Pierre KOPP
*Professeur à l'université de
Panthéon-Sorbonne (Paris I)*

Institut des hautes études de la sécurité intérieure



SOMMAIRE

PREAMBULE	6
INTRODUCTION	7
HISTORIQUE	9
QUELLE INTERPRETATION DES FAITS ?	13
INTRODUCTION.....	13
MESURER LE CHIFFRE D'AFFAIRES DU TRAFIC DE DROGUE.....	14
DES PROFITS AU BLANCHIMENT.....	16
LE BLANCHIMENT : UNE STRATEGIE COUTEUSE	19
INTRODUCTION.....	19
LES DIFFERENTES TECHNIQUES DE BLANCHIMENT.....	20
LES FREINS AU BLANCHIMENT.....	21
ORGANISATIONS CRIMINELLES ET COUTS DE TRANSACTION.....	24
L'EFFICACITE DE LA LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT	31
INTRODUCTION.....	31
UNE MENACE CREDIBLE.....	32
FORCER LES BANQUES A COOPERER.....	34
LES LIMITES DES DISPOSITIFS INCITATIONNELS.....	36
LA COHERENCE JURIDIQUE DU DISPOSITIF DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT	39
INTRODUCTION.....	39
LE CADRE JURIDIQUE EXISTANT AVANT LA CREATION DU GAFI.....	40
LE CONTEXTE JURIDIQUE DE L'ACTION DU GAFI.....	42
L'ELARGISSEMENT DU MOTIF D'INCRIMINATION.....	43
LA REGULATION DU MONDE FINANCIER.....	46
CONCLUSION	51
BIBLIOGRAPHIE	55
ANNEXE Les quarante recommandations du Gafi.....	56

PREAMBULE

*J'ai bénéficié de la relecture attentive et des nombreuses suggestions de
Frédéric Slaxiak et d'Anne-Lise Sibony. Je demeure bien sur seul responsable
des erreurs et des lacunes.*



INTRODUCTION

Notre intérêt pour l'action du GAFI partait du constat que l'action du GAFI a connu plusieurs évolutions notables en dix ans.

Initialement, l'action du GAFI était clairement centrée autour de la lutte contre le blanchiment de l'argent de la drogue. Actuellement, l'origine des fonds blanchis a été élargie au racket, au crime organisé et au terrorisme. De plus, la technologie du blanchiment consiste à mettre en œuvre une série d'actions qui violent souvent les lois. De facto, le GAFI doit suivre l'ensemble des techniques de délits financiers afin de rester compétent en matière de blanchiment. En dernier lieu, le champ d'action du GAFI s'est étendu des pays du G7 vers le Tiers-Monde avec l'adhésion de nouveaux Etats. La mission du GAFI tend à couvrir la planète et l'ensemble des DEFT. D'agence missionnée en matière de lutte contre le blanchiment de l'argent de la drogue, le GAFI a vu ses compétences croître sans que sa mission soit pour autant redéfinie, d'où une certaine ambiguïté et des tensions larvées avec l'ONU, la banque mondiale et le PNUCID.

Fondamentalement, c'est l'efficacité même de l'action du GAFI que questionnent régulièrement les observateurs scientifiques mais également de nombreux acteurs institutionnels.

Sommairement, quatre remarques reviennent.

- La première discute l'exactitude de l'état des lieux sur lequel l'action du GAFI s'est construite. La question du chiffrage des capitaux en mal de blanchiment reste irrésolue. Il apparaît que les chiffres avancés au début de cette décennie n'ont pas de fondement scientifique, comme le montre d'ailleurs les travaux récents d'un groupe de travail du GAFI. Une double confusion s'est glissée dans le descriptif des faits. En prêtant aux gros trafiquants un chiffre d'affaires calculé en multipliant le prix de la drogue dans la rue par la quantité consommée on a exagéré ce dernier. En extrapolant ce chiffre, déjà trop élevé, le montant des capitaux à blanchir on a raisonné comme si tous les acteurs de la filière drogue blanchissaient leur revenu. Enfin, en considérant que la totalité de l'argent blanchi l'était par l'entremise du système bancaire et financier international on a sous-estimé le rôle des techniques plus primitives.
- La seconde discute les fondements de la demande de blanchiment émanant des trafiquants. Faute de prendre en compte le coût complet du blanchiment et de réduire ce dernier à la commission prélevée par les intermédiaires, la littérature technique du GAFI surévalue la demande de blanchiment adressée au système bancaire et financier. Certes, ceci est

cohérent avec la surestimation du montant de capitaux annuellement blanchis. Mais, en se méprenant sur la stratégie de blanchiment des organisations criminelles impliquées dans le trafic de drogue, le GAFI prend le risque de ne pas calibrer de manière optimale le dispositif de répression du blanchiment.

- La troisième examine l'hypothèse qui est à la base du système de surveillance du monde bancaire et financier. La menace de sanction est réputée efficace à décourager les comportements illégaux. Les effets vertueux d'une telle menace resteraient toutefois limités s'il était avéré que la concurrence entre les banques et la présence de paradis fiscaux inciteraient ces dernières à orienter les clients douteux vers les places " off shore " ou à mieux " habiller " le blanchiment. En ce sens, l'explosion, signalée par le GAFI, du rôle des cabinets juridiques traduirait bien la sophistication croissante des montages douteux. Le système financier renforcerait ainsi ses défenses plutôt qu'il ne signalerait mieux aux autorités les clients douteux.
- La quatrième examine comment le dispositif de prévention et de répression du blanchiment prôné par le GAFI était initialement réputé servir la lutte contre le blanchiment de l'argent de la drogue émanant des organisations criminelles internationales. En fait, les mesures adoptées s'avèreraient peu efficaces à lutter contre le crime organisé mais assez adaptés à la lutte contre la délinquance économique et financière, au sens large. Doit-on penser que cette inflexion de l'action publique est le résultat d'une adaptation naturelle aux mutations de la scène de la criminalité ou l'aveu d'une impuissance à s'en prendre au crime organisé ou encore le résultat d'une manœuvre destinée à annihiler les réticences de l'opinion publique et du monde bancaire et financier initialement peu enclin à accepter que le secret bancaire soit remis en cause et finalement contraint de l'accepter au nom de la lutte contre la drogue et le crime organisé.

Nous examinerons successivement ces quatre points¹ à la lumière de la littérature que nous avons réunie et des interviews que nous avons menées².

1 L'ordonnement de ces quatre points diffère légèrement de celui utilisé dans le projet de recherche.

2 Nos interlocuteurs, membres du GAFI ou acteurs dans le domaine de la répression du blanchiment exigent l'anonymat. Il en est de même de ceux que leur activité place sur la ligne de partage des eaux entre respect et transgression de la loi. Nous avons rencontré trois membres du GAFI, un acteur américain de la répression du blanchiment, un responsable policier français actif dans ce domaine, un banquier, deux chercheurs en sciences sociales et trois colombiens disposant, en Hollande, d'après notre correspondant chercheur à Amsterdam, de bonnes informations sur la pratique du blanchiment.

HISTORIQUE

La lutte internationale contre le trafic illicite de stupéfiants avait débuté en 1936 avec la convention pour la répression du trafic illicite des drogues nuisibles. Elle s'est développée avec la convention unique de 1961 sur les stupéfiants, son protocole additionnel de 1972 et la convention de 1971 sur les psychotropes. Elle se poursuit de nos jours avec la convention des Nations unies contre le trafic illicite des stupéfiants et des substances psychotropes signée à Vienne le 19 décembre 1988 qui prend en compte le blanchiment d'argent de la drogue. L'objet de la convention était de promouvoir la coopération entre les parties de telle sorte qu'elles puissent s'attaquer avec plus d'efficacité aux divers aspects du trafic illicite des stupéfiants et de substances psychotropes qui ont une dimension internationale.

Le quinzième sommet économique annuel entre les sept principaux pays industrialisés (le "G7") s'est tenu à Paris en juillet 1989. C'est à l'instigation du président de la République française, François Mitterrand, qu'ont été convoqués les chefs d'Etats et de gouvernements afin "d'empêcher l'utilisation du système bancaire aux fins de blanchir l'argent et d'étudier les mesures préventives supplémentaires". Ce sommet dénommé "sommet de l'Arche" a entériné la création du groupe d'action financière (GAFI) sur le blanchiment des capitaux composés des sept pays les plus industrialisés de la CEE.

Le groupe avait pour mission d'examiner les mesures permettant de lutter contre le blanchiment afin d'empêcher l'utilisation du système bancaire par le blanchiment d'argent d'origine criminel. Le GAFI répondait au besoin d'une organisation internationale où puissent être confrontés de manière très informelle des points de vues émanant de tous les horizons et notamment de réunir les praticiens du système bancaire et financier, les juristes et les représentants des Etats. Le GAFI devait être un organisme peu bureaucratique, souple et réactif. De ce point de vue, il ne fallut effectivement que moins de six mois pour que les décisions prises à la première réunion de septembre 1989 se transforment en recommandations en février 1990.

Le pendant de cette réactivité est le manque de moyens. Le GAFI est une petite structure dont le budget n'excède pas 5,5 millions de francs annuels. Sa structure est abritée, à Paris, dans les locaux de l'OCDE. À sa création, le GAFI ne comptait qu'un personnel très réduit (3 personnes). Aujourd'hui le GAFI emploie 5 personnes.

La localisation parisienne du GAFI fait écho à l'activisme des Français en la matière. La France et les Etats-Unis sont certainement les deux pays qui initialement furent les plus actifs dans le groupe. On peut raisonnablement penser que les Etats-Unis auraient préféré voir retenu un système de contrôle analogue aux leurs, c'est-à-dire reposant sur un système de déclaration automatique des transactions. Notons que les représentants suisses furent initialement assez hostiles au principe de déclaration des transactions suspectes, mais ils