

15. Les priorités pour Kananaskis : La lutte contre le terrorisme — la dimension financière

Nicholas Bayne

Tout de suite après les attaques de l'onze septembre l'année dernière, on cherchait à mobiliser toutes les mesures possibles dans la lutte contre le terrorisme — les mesures économiques ainsi que les mesures diplomatiques et militaires. Une gamme de mesures avait été utilisées dans le passé, telles que les restrictions sur le commerce extérieure, les investissements et les liens de transport, ainsi que le refus des prêts accordées par le **Fonds Monétaire International** (FMI) et la **Banque Mondiale**. Mais aucune de ces mesures ne touchait les terroristes eux-mêmes et elles n'étaient pas très efficaces non plus contre les états qui encourageaient le terrorisme.

Mais il y a un instrument économique qui a le potentiel d'atteindre pas seulement les états qui encourageaient le terrorisme mais aussi les terroristes directement. Cet instrument est la recherche et le blocage des avoirs des terroristes, rendant impossible ainsi le financement de leurs activités. Cela s'est annoncé comme l'arme économique préférée contre les terroristes très tôt après l'onze septembre et les membres du G7 l'accordent toujours une haute priorité. (Je dis G7 et non pas G8; la Russie n'y participe pas, pour les raisons qui paraîtront plus tard.)

L'action pour empêcher le financement du terrorisme était le thème principal de la première déclaration des ministres des finances du G7 après les attaques, émise le 25 septembre 2001, et de leur première réunion, le 6 octobre, où ils ont formulé un plan d'action. Les ministres ont continué à poursuivre cette action à leurs réunions des 9 février et 20 avril de cette année.

Le plan d'action du G7 a plusieurs éléments :

- La prise et le renforcement des pouvoirs juridiques pour rechercher et bloquer les avoirs

des terroristes, conformément aux conventions des Nations Unies et des résolutions du conseil de sécurité.

- La création des services de renseignement financiers, pour retracer les avoirs des terroristes, et l'encouragement aux autres pays de prendre des mesures semblables;
- Le partage de l'information, aussi largement que possible, sur les organisations terroristes et leur sources de finances, rendant public toute action prise contre elles.
- Une surveillance renforcée des systèmes financiers, pour empêcher leur exploitation abusive par les terroristes.

Les ministres du G7 pouvaient agir si rapidement parce qu'ils n'opéraient pas dans le vide. Ils pouvaient baser leurs mesures sur une institution existante, qui était bien adaptée pour la mise en œuvre de cette stratégie. Cette institution était le **Groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux** — le GAFI. Le GAFI avait été créé au sommet de l'Arche à Paris en 1989, pour lutter contre le blanchiment des revenus de la trafique de la drogue et des autres activités criminelles. Le GAFI a maintenant 29 membres, tirés principalement de l'**Organisation de co-operation et développement économiques** (OCDE), et maintient des liens avec des autres organisations régionales du même type. Pendant les années 90, le GAFI a formulé des normes pour ses membres, en précisant les moyens pour empêcher et punir le blanchiment des capitaux, et il a testé régulièrement comment ses membres respectaient ces normes.

En 2000, le G7 a décidé que le GAFI devrait devenir plus visible et poursuivre la lutte contre le blanchiment des capitaux plus largement. Le GAFI a préparé et publié une liste des

« juridictions non-coopératives », qui étaient trop ouvertes au blanchiment des capitaux et n'avaient pas ni la volonté ni les moyens de l'empêcher. Ces pays risquaient d'être boycottés par les institutions financières occidentales s'ils ne mettaient pas les choses en ordre. Certaines des juridictions visées par le GAFI étaient les petits centres de financement « offshore », comme le Lichtenstein et les Iles Cayman. Mais il visait aussi les pays plus grands, comme l'Israël, la Hongrie et même la Russie. Cela explique pourquoi toute l'action contre le financement du terrorisme a été prise par le G7, pas le G8.

Les décisions du GAFI étaient confirmées par les leaders du G7 au sommet d'Okinawa en 2000. Le sommet des Gênes, en juillet 2001, a modifié ces décisions, retirant de la liste le Lichtenstein et les Iles Cayman mais ajoutant des autres pays et y maintenant la Russie. Tous ces travaux étaient prêts pour être adaptés à la lutte contre les terroristes. En octobre 2001 le GAFI a décidé d'élargir ses compétences afin d'inclure le financement du terrorisme. Il a produit rapidement des recommandations spéciales sur le financement du terrorisme. Il a développé un système d'auto-évaluations, afin que les pays puissent tester leur capacité de rechercher et bloquer les avoirs des terroristes et préparer, si nécessaire, les mesures supplémentaires.

Après avoir mobilisé le GAFI, les ministres des finances du G7 ont fait appel au FMI. À la réunion ministérielle du FMI en novembre dernier, il y avait un accord que tous les pays membres, suivant le plan d'action du G7, devraient renforcer leurs pouvoirs de retracer et bloquer les avoirs des terroristes, rendre public toute action prise contre les terroristes identifiés, créer les services de renseignement financiers et améliorer le partage de l'information — tout cela, si possible, avant février 2002. Le FMI a promis de fournir l'assistance technique aux pays en besoin d'aide pour renforcer leurs systèmes financiers et empêcher leur exploitation par les terroristes.

Les premiers résultats de ces actions, prises par le G7, le GAFI et le FMI, étaient impressionnants. Tous les membres du G7 ont renforcés leurs lois qui les permettaient de retracer et bloquer les fonds des terroristes, y compris les États-Unis, le Canada, les pays membres de l'Europe et l'Union Européenne dans son ensemble. Ils ont agi pour créer les services de renseignement financiers et pour partager de l'information. Par février de cette année, 200 autres pays et juridictions ont promis de coopérer dans la mise en œuvre du plan d'action du G7. Dans la même période, environ 150 pays ont pris les mesures de bloquer les avoirs terroristes et 150 millions de dollars américains ont été bloqués. Ensuite, en mai, l'Union Européenne a annoncé le gel des avoirs terroristes d'environ 18 organisations et individus, de partout dans le monde.

Mais ces résultats ne sont pas aussi impressionnants qu'ils paraissent. Maintenant qu'on les regarde de près, les activités précédentes du GAFI se révèlent comme pleines de défauts. La communauté bancaire ne s'était jamais engagée aux nouveaux règlements, les considérant comme onéreux et inefficaces. L'année dernière, avant l'onze septembre, la surveillance du GAFI a révélé que les États-Unis et le Canada ne respectaient pas la plupart de ses normes. Le Royaume-Uni avait une meilleure performance, mais il était très difficile de retracer les fonds volés de la Nigeria par l'ancien président Abacha et placés à Londres.

La nouvelle attention accordée au financement du terrorisme, cependant, a provoqué une prise de conscience parmi les gouvernements du G7 et des autres pays, les incitant à prendre au sérieux leurs responsabilités à lutter contre le blanchiment des capitaux. Par exemple, le gouvernement du Canada a accéléré l'adoption de sa nouvelle loi sur le recyclage des produits de la criminalité et l'a adaptée pour couvrir les avoirs terroristes. Cette loi, qui entrerait en vigueur en novembre dernier, est appliquée avec beaucoup plus de sévérité qu'elle aurait été avant l'onze septembre, les nouveaux

règlements étant introduits en mai 2002. A Londres, une grande partie des avoirs du président Abacha a été identifiée et les cours ont ordonné le retour des sommes importantes au gouvernement du Nigeria.

Même avec cette attention accrue, la recherche et le blocage des fonds terroristes resteront très difficiles. Les sommes utilisées par les terroristes, même pour une opération aussi ambitieuse que les attaques de l'onze septembre, ne sont pas grandes. Normalement l'action contre le blanchiment des capitaux se base sur le gel des comptes attribués aux institutions ou individus. Mais souvent les fonds des terroristes sont transférés par les moyens insolites, comme le système *hawala*, qui n'utilise pas les comptes attribués.

Par conséquent, l'action contre le financement du terrorisme devrait être poursuivie dans le cadre de la lutte plus large contre le blanchiment des capitaux — c'est-à-dire trouver, bloquer et confisquer les revenus de la trafique de la drogue et des autres activités criminelles. La criminalité et la trafique de la drogue sont souvent les moyens du financement du terrorisme, comme nous avons vu en Irlande du Nord, la Colombie et même l'Afghanistan.

La campagne contre le financement des terroristes, comme les autres aspects de la lutte contre le terrorisme, vient de commencer seulement. Après ce début prometteur, la vigilance permanente et l'action soutenue de la part du G7, appuyées par toute la communauté internationale, seront indispensables pour nier aux terroristes les moyens de financer leurs activités.

Bibliographie

WECHSLER, W. F, « Follow the Money », *Foreign Affairs* 2001, 80(4): 40-57.

Documents supplémentaires suggérés

BAYNE, Nicholas, « The G8's Role in the Fight Against Terrorism ». Présenté au Groupe de recherche sur le G8, Toronto, 8 novembre 2001 <<http://www.g7.utoronto.ca/g7/speakers/baynenov2001.html>> (mai 2002).

SUSSMANN, Michael, « The Critical Challenges from International High-Tech and Computer-Related Crime at the Millennium », *Duke Journal of Comparative and International Law* 1999, 9(2, Spring): 451-489 <www.g7.utoronto.ca/g7/scholar/sussmann/duke_article_pdf.pdf> (mai 2002).

Questions à débattre
À venir

Exercice
À venir