

FATF-VIII

**FINANCIAL ACTION TASK FORCE ON MONEY LAUNDERING
GROUPE D'ACTION FINANCIÈRE SUR LE BLANCHIMENT DE
CAPITAUX**



**RAPPORT 1996-1997 SUR
LES TYPOLOGIES DU BLANCHIMENT DE
L'ARGENT**

Février 1997

RAPPORT DU GAFI-VIII SUR LES TYPOLOGIES DU BLANCHIMENT DE L'ARGENT

I. INTRODUCTION

1. Le groupe d'experts s'est réuni à Paris les 19-20 novembre 1996 sous la présidence de M. Stanley Morris, Directeur, Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN). Le groupe était constitué de représentants des membres suivants du GAFI : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, Etats-Unis, Finlande, France, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Suisse et Turquie. Des experts d'organisations non membres ayant un statut d'observateur, comme Interpol, l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) et la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues (CIDAD), étaient également présents. En outre, des représentants de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont assisté à une partie des débats sur les paiements faisant appel aux nouvelles technologies.

2. L'objet de "l'exercice sur les typologies" de 1996-97 était de permettre aux experts des services opérationnels -- essentiellement ceux chargés de la lutte contre le blanchiment des capitaux - d'examiner les tendances récentes en matière de blanchiment des revenus de la criminalité, les nouvelles menaces et les contre-mesures efficaces. Si les débats ont été axés essentiellement sur l'évolution des méthodes de blanchiment des capitaux dans les pays membres du GAFI, les experts ont aussi cherché à mettre en commun les informations dont ils disposent sur les procédés de blanchiment les plus courants dans les pays ou régions non membres.

3. L'évolution des technologies actuelles appliquées aux nouveaux modes de paiement - notamment les systèmes de paiement faisant appel aux cartes à mémoire et à l'Internet a constitué un thème de discussion spécial de cet exercice 1996-97. Ce thème a été intégré dans l'ordre du jour de la session 1996-97 en vue de prolonger les travaux entrepris à l'occasion de l'exercice précédent sur les typologies et de poursuivre les discussions qui avaient débuté lors du forum de janvier 1996 sur les services financiers. Pour faciliter ce dialogue, des représentants d'organismes du secteur privé participant à l'émission ou la distribution de nouveaux moyens de paiement ont assisté à cette réunion et ont présenté des exposés sur des aspects précis de leurs systèmes. En outre, des représentants d'un certain nombre d'associations bancaires et d'autres organismes concernés par ce sujet ont assisté à la réunion.

4. Les sujets couverts étaient les suivants :

- (a) les estimations en valeur ou en pourcentage des opérations de blanchiment qui peuvent être quantifiées et, dans le cas contraire, des estimations grossières de l'ampleur des opérations de blanchiment de capitaux par rapport au volume des activités légitimes ;
- (b) les principales origines des revenus illicites blanchis ;
- (c) les principales méthodes de blanchiment mises en évidence dans les secteurs suivants : banque, institutions non bancaires et entreprises non financières ;
- (d) les transferts électroniques de fonds et les éventuelles difficultés de détection du client donneur d'ordre dans une opération de transfert électronique de fonds ;
- (e) les contre-mesures nouvelles (et/ou proposées) dans la lutte contre le blanchiment (d'ordre législatif, réglementaire, politique, etc.) ;

- (f) les pays non membres - principaux centres/régions de blanchiment d'argent, avec des précisions sur les points (b) - (e) ci-dessus.

II. ESTIMATION DU PROBLEME DU BLANCHIMENT DE CAPITAUX

5. Compte tenu des difficultés pour calculer des chiffres exacts et précis sur le volume des opérations de blanchiment de capitaux intervenant dans les pays membres du GAFI, il était convenu que les membres s'efforceraient, dans le cadre de leurs contributions à la discussion, d'apporter quelques estimations grossières du volume de ces opérations dans leur pays respectif.
6. Malheureusement, la grande majorité des pays membres ne disposent pas de données suffisantes pour étayer des estimations crédibles. Les statistiques les plus complètes restent les résultats de l'étude produite par une délégation dont les projections évaluent à quelque \$A 3.5 milliards (\$EU 2.8 milliards) les opérations réalisées en 1995.
7. Plusieurs membres ont apporté des éléments sur le nombre de déclarations d'opérations suspectes transmises dans leur pays et sur les sommes concernées. Ces chiffres vont de \$EU 45 millions dans un pays à \$EU 800 millions dans un autre. Toutefois, il est admis que ces chiffres ne correspondent qu'à une partie du volume total de capitaux blanchis.
8. D'autres experts ont apporté des données sur les sommes saisies à la suite d'enquêtes ou de poursuites anti-blanchiment. Ainsi, un membre a été dans l'incapacité de déterminer l'ampleur des opérations de blanchiment intervenues dans son pays, mais, à titre d'exemple, il a pu montrer qu'un service opérationnel a enregistré, sur une année incomplète (1er octobre 1995 - 31 août 1996), 1 233 affaires de blanchiment ayant fait l'objet de poursuites, pour une valeur totale de \$EU 1.62 milliards. Toutefois, ces renseignements eux-mêmes ne permettent pas d'étayer une estimation valable du volume des fonds maquillés entrant dans le circuit financier légal, dans la mesure où ils peuvent ne correspondre qu'à un faible pourcentage du volume total du produit de la criminalité.
9. Les difficultés considérables de calcul de l'ampleur du problème du blanchiment de capitaux ont été admises par les experts et des avis divergents se sont exprimés sur l'utilité de la poursuite de ces estimations. Même si une estimation statistiquement utile peut donner des informations précieuses, l'absence de statistiques disponibles et les difficultés méthodologiques risquent de faire d'une telle étude un exercice très délicat et consommateur de temps. D'autres experts ont indiqué que la réalisation d'une estimation précise constituerait un outil précieux pour mesurer si les mesures de lutte contre le blanchiment ont un effet quelconque et constituerait une information utile pour les pouvoirs publics. Un objectif à court terme plus modeste a été suggéré - à savoir le calcul de statistiques précises et complètes sur les condamnations, les saisies et confiscations pour blanchiment de capitaux. Cette organisation note en effet que le nombre d'affaires de blanchiment qui lui ont été déclarées a augmenté pour atteindre 900 environ en 1996, contre 215 en 1992. D'autres experts estiment que de telles statistiques sont souvent trompeuses et ne donnent pas une image précise de l'ampleur du problème.

III. EVOLUTIONS RECENTES DANS LES PAYS MEMBRES DU GAFI

A. Les principales sources de revenus illicites

10. Le trafic de stupéfiants et la criminalité financière (fraude bancaire, utilisation frauduleuse de cartes de crédit, fraudes en matière de placements, fraudes sur avances d'honoraires, faillites frauduleuses, détournements de fonds, etc.) restent les sources les plus fréquemment mentionnées de revenus illicites. Comme dans le rapport 1995-96, le trafic de stupéfiants reste la principale activité génératrice de revenus illicites, mais le volume des opérations de blanchiment liées à la criminalité financière est aussi considérable et les membres scandinaves continuent de faire état de profits illicites supérieurs dans le cas de la criminalité financière à ceux du trafic de stupéfiants. Un certain nombre de pays ont en outre indiqué que la contrebande de marchandises (souvent des produits lourdement taxés comme les alcools et les tabacs) génère des revenus très importants faisant l'objet d'un blanchiment.

11. Les opérations délictueuses liées à la criminalité organisée continuent aussi d'être responsables d'une large part des flux d'argent sale dans les circuits financiers. Des groupes criminels organisés en Italie, au Japon, en Colombie, en Russie et en Europe orientale, au Nigeria et en Extrême-Orient et autres groupes du même type participent à un large éventail d'activités criminelles. Outre le trafic de stupéfiants, ces associations gagnent de l'argent grâce à l'octroi de prêts à des taux usuraires, aux jeux illégaux, à la fraude, au détournement ou à l'extorsion de fonds, à la prostitution, au trafic d'armes et d'êtres humains, au vol organisé de véhicules et à bien d'autres délits. On a pu également noter dans certains pays une tendance des délinquants, qui ne se livraient auparavant qu'au trafic de drogue, à diversifier leurs activités criminelles, ou à passer à la fraude et autres délits passibles de sanctions moins lourdes.

12. De nombreux pays européens ont encore constaté que des sommes considérables sous forme liquide ou autre arrivaient dans leur pays en provenance de l'ex-Union soviétique et d'autres pays d'Europe orientale. On se heurte toujours à des difficultés majeures pour déterminer si ces fonds sont des revenus de la criminalité et même si on parvient à déterminer leur origine illégale, il reste très difficile de dire quelle est l'infraction principale concernée. Bien que l'on ait parfois pu bénéficier de la coopération des services opérationnels de certains pays d'Europe orientale, cette coopération n'a pas été suivie et à bien des occasions, les enquêtes n'ont pas été achevées en raison d'une incapacité de déterminer l'infraction principale.

B. Tendances actuelles du blanchiment de capitaux

13. On peut faire un certain nombre d'observations générales concernant les méthodes de blanchiment de capitaux en usage dans les pays membres du GAFI. D'abord, aucune nouvelle méthode significative de blanchiment n'a été observée par les Etats membres et en fait un certain nombre de techniques traditionnelles ont continué de figurer dans les méthodes privilégiées pour cacher le produit d'activités criminelles. Ensuite, malgré l'absence de nouvelle méthode, on continue de constater des modifications dans l'utilisation relative des diverses méthodes de blanchiment et notamment, la tendance des spécialistes du blanchiment à éviter le secteur bancaire au profit du secteur des institutions financières non bancaires s'est confirmée.

14. Presque tous les membres estiment que le volume des fonds d'origines criminelles sortant en contrebande de leur pays d'origine pour se placer dans le système financier à l'étranger continue d'augmenter. Dans bien des pays européens, il n'y a pas de contrôle aux frontières des mouvements d'espèces et il est relativement simple pour les blanchisseurs de transporter par la route de fortes sommes en espèces à destination de pays voisins. Comme dans le cas des stupéfiants, les autorités estiment que même si des volumes considérables d'espèces sont transportés par des passagers de véhicules, c'est un volume encore plus important de fonds qui peut être caché dans des cargaisons de

marchandises. La tendance persistante à la contrebande d'espèces semble principalement imputable au succès des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux dans les banques et autres institutions financières. Le pendant de la contrebande d'espèces réside dans la détection de volumes considérables de stocks d'espèces.

15. Un phénomène intéressant observé dans un pays membre réside dans le fait que les cellules de blanchiment de capitaux tentent de limiter le volume de chaque stock d'espèces à \$EU 300 000 à EU 500 000. Il s'agit ainsi, semble-t-il de limiter les pertes dues aux saisies par les services opérationnels ou aux vols. Même si ce plafond semble s'appliquer à toutes les méthodes de blanchiment (fractionnement des dépôts, virements électroniques, etc.), on l'observe plus spécialement dans le cas de la contrebande d'espèces.

(i) Le secteur bancaire

16. Les banques restent un mécanisme important pour se défaire du produit d'activités criminelles, bien que les blanchisseurs semblent conscients que les techniques évidentes consistant à déposer de fortes sommes en espèces sur des comptes bancaires en vue de leur transfert ultérieur risquent de provoquer des déclarations auprès des autorités compétentes et ils prennent donc des mesures supplémentaires. Un nombre important de pays ont indiqué que la technique du "fractionnement des dépôts" (smurfing) ou de la structuration était couramment utilisée - cette technique consiste à faire de nombreux dépôts de montants inférieurs au seuil de déclaration, généralement sur un grand nombre de comptes. L'argent est ensuite fréquemment transféré vers un autre compte, souvent dans un autre pays. Cette méthode a été largement utilisée, même dans des pays qui n'avaient pas prévu de procédure de déclaration aux autorités des opérations en espèces au-delà d'un certain seuil. Les pays vers lesquels ces fonds sont transférés constatent souvent que les fonds sont rapidement retirés sous forme d'espèces des comptes bénéficiaires. Dans un pays membre, on a pu constater que la sensibilisation croissante à cette technique a amené les blanchisseurs à déposer des sommes plus petites, par exemple \$EU 2 000 à \$EU 3 000 sur des comptes plus nombreux de façon à éviter d'attirer l'attention.

17. Peut-être en raison de l'amélioration des obligations d'identification des clients, l'utilisation de comptes ouverts sous de faux noms semble diminuer. Toutefois, on observe de nombreux cas d'utilisation de comptes ouverts au nom de parents, d'associés ou de toute autre personne opérant pour le compte du délinquant. Parmi les autres méthodes couramment employées pour cacher le propriétaire réel d'un bien, on retiendra le recours à des sociétés-écrans, presque toujours immatriculées dans une autre juridiction, et à des avocats. Ces techniques sont souvent associées à de nombreuses strates d'opérations et à l'utilisation de multiples comptes - ce qui rend les éventuelles tentatives de vérification en amont plus difficiles.

18. La société-écran est un instrument qui semble largement utilisé dans tous les pays membres dans les secteurs bancaire comme non bancaire. Souvent trouvée directement auprès d'avocats, de comptables ou de sociétés de secrétariat, elle reste une structure de blanchiment d'argent commode. Ces sociétés permettent de masquer l'identité du propriétaire réel des fonds, leur comptabilité est souvent d'un accès plus difficile pour les autorités parce que ces sociétés sont situées dans des zones extra-territoriales ou appartiennent à des professionnels invoquant le secret et ceux qui les gèrent agissent sur instructions anonymes et à distance. Ces sociétés servent au stade du placement en recevant des dépôts d'espèces qui sont ensuite souvent envoyés dans un autre pays, ou au stade de l'intégration pour acheter des biens immobiliers. Elles ont aussi servi à bien des occasions à des infractions principales de faillites frauduleuses.

19. Une autre technique qui semble largement utilisée, notamment par des groupes ethniques d'Afrique ou d'Asie, réside dans les "comptes collectifs". Des immigrants de pays étrangers versent de nombreuses petites sommes sur un compte et les fonds sont ensuite envoyés à l'étranger. Souvent,

le compte étranger reçoit des paiements d'un certain nombre de comptes apparemment non liés dans le pays d'origine. Même si cette méthode est certainement utilisée à des fins légitimes par des immigrants étrangers et des travailleurs envoyant de l'argent dans leur pays d'origine, des groupes criminels s'en sont emparés pour blanchir leur richesse acquise illégalement.

20. Certaines délégations ont noté des tentatives d'organisations criminelles d'infiltrer des petites banques et institutions financières non bancaires et même a observé que ces organisations cherchaient, dans certaines régions du pays, à étendre ce contrôle à un large éventail d'entreprises de leur zone. Les experts de plusieurs pays membres ont mis en lumière des mécanismes de blanchiment faisant appel à la complicité de directeurs ou d'employés de banques, et on a pu constater une tendance notable à l'assistance apportée par des "représentants bancaires du secteur privé" à des spécialistes du fractionnement des comptes ("smurfers") qui recyclent les comptes bancaires utilisés à des fins de structuration. Ils commencent généralement à utiliser un compte en procédant à des dépôts et retraits massifs. Puis, quelques mois avant la vérification de la comptabilité de la banque, ils arrêtent leurs opérations et laissent quelques milliers de dollars sur le compte. Le compte apparaît dès lors au moment de la vérification comptable comme n'ayant pas présenté de mouvements importants durant les trois derniers mois, ce qui éveille moins de soupçons.

21. L'utilisation de "comptes de transit" par les professionnels internationaux du blanchiment, tendance observée l'an dernier par un membre, persiste. Il s'agit de comptes de dépôt à vue ouverts auprès d'institutions financières américaines par des banques ou sociétés étrangères. La banque étrangère fait passer tous les dépôts et chèques de sa clientèle (généralement des particuliers ou des entreprises situées en dehors du pays) sur un compte unique que cette banque étrangère détient auprès d'une banque locale. Les clients étrangers ont un pouvoir de signature sur ce compte américain en tant que codétenteurs et peuvent se livrer à des opérations bancaires internationales normales. Ces comptes remettent en cause les mesures de "connaissance du client" et les principes directeurs de déclaration des opérations suspectes. Il semble que de nombreuses banques proposant ce type de comptes ont été dans l'incapacité de vérifier l'identité de nombre de leurs clients ou de donner des renseignements sur eux, ce qui fait peser une lourde menace de blanchiment de capitaux.

22. Les mécanismes de garantie de prêts constituent aussi une technique utilisée dans un certain nombre de pays, souvent en lien avec la contrebande d'espèces. Par cette technique, le blanchisseur transfère généralement le produit d'activités illégales vers un autre pays, puis dépose ce produit à titre de sûreté ou de garantie pour un prêt bancaire qui est ensuite transmis dans le pays d'origine. Cette méthode donne non seulement à l'argent blanchi l'apparence d'un prêt authentique, mais confère souvent des avantages fiscaux.

23. Outre les typologies décrites précédemment, d'autres techniques courantes de blanchiment continuent de se rencontrer fréquemment dans le secteur bancaire. Les virements télégraphiques restent instrument de premier plan, à tous les stades du processus de blanchiment, en raison de la rapidité de transfert des fonds, qui rend difficile la détection du produit d'activités illégales par les autorités, notamment entre plusieurs juridictions. Les chèques de banque, les mandats et autres instruments analogues restent également des moyens courants de blanchiment de capitaux. Les informations disponibles tendent à montrer que les mesures prises par l'Administration américaine des postes en 1995 aux termes desquelles les mandats postaux nationaux ne peuvent être retirés qu'aux Etats-Unis et sur leurs territoires ont peut-être commencé à freiner l'utilisation de ces instruments à des fins de blanchiment. On continue d'observer des gros dépôts d'espèces dans certaines régions, notamment de la part de personnes et d'intérêts liés à l'ex-Union soviétique et à l'Europe de l'Est, bien que des trafiquants de drogue continuaient d'effectuer de tels dépôts. Souvent, le dépôt d'espèces est suivi d'un virement télégraphique vers une autre juridiction, ce qui limite le risque de saisie.

24. On a demandé aux membres s'ils avaient des difficultés pour identifier le client donneur d'ordre dans des opérations de transfert électronique de fonds. Plusieurs pays ont indiqué qu'ils avaient rencontré ce problème. Ce problème se pose surtout pour les fonds provenant de juridictions extra-territoriales, ou en association avec les "comptes de transit". Un autre pays a effectué une étude qui montre que le manque de renseignements permettant d'identifier le client sur les messages de virement télégraphiques constituait un problème important et que jusqu'à 25 pour cent environ des messages provenant de certaines juridictions ne comportaient pas les renseignements nécessaires sur le client donneur d'ordre. L'absence de tels renseignements sur de tels messages a amené les autorités de tutelle à faire passer un message par les associations bancaires rappelant les banques adhérentes à leurs responsabilités à cet égard. Enfin, il a aussi été constaté que malgré des renseignements suffisants, on pouvait se préoccuper de l'exactitude de certains renseignements enregistrés sur le message de virement, notamment pour des fonds transférés de l'ex-Union soviétique et d'Europe orientale.

(ii) Institutions financières non bancaires

25. Les banques proposent une large gamme de produits financiers et détiennent la plus grande part du marché et leurs services sont donc largement utilisés à des fins de blanchiment. Toutefois, les institutions financières non bancaires et les entreprises non financières deviennent des structures intéressantes pour introduire des gains mal acquis dans les circuits financiers ordinaires à mesure que la réglementation anti-blanchiment gagne en efficacité dans le secteur bancaire. Certaines délégations continuent de faire état d'un déplacement sensible des activités de blanchiment du secteur bancaire traditionnel vers les institutions financières non bancaires et les entreprises et professions non financières. Le nombre croissant de déclarations d'opérations suspectes transmises par ces institutions (bien que cette augmentation soit aussi due à une meilleure observation des règles par ces institutions) et le nombre d'affaires de blanchiment dans lesquelles elles sont impliquées, par rapport aux statistiques comparables pour les banques, témoignent de cette évolution.

26. Comme on l'a indiqué l'an dernier, les bureaux de change, sous leurs diverses appellations, font peser des risques toujours croissants de blanchiment de capitaux. Presque toutes les délégations ont fait état d'une augmentation sensible du nombre d'affaires de blanchiment effectives ou soupçonnées impliquant ce type d'établissement. Ils offrent une gamme de services intéressants pour les criminels :

(a) des services de change qui peuvent servir à acheter ou vendre des devises, ainsi que l'échange de paquets de billets de banque de faible valeur faciale contre des billets de gros montants, (b) l'échange d'instruments financiers comme les chèques de voyage, les eurochèques, les mandats et les chèques de particuliers, enfin (c) les mécanismes de virement télégraphique. Les délinquants continuent de se tourner vers les bureaux de change parce qu'ils ne sont pas soumis à une réglementation aussi lourde que les institutions financières traditionnelles ou qu'ils ne sont pas du tout réglementés. Même lorsqu'ils le sont, les bureaux de change ne bénéficient souvent pas d'une formation convenable et ne sont pas dotés de systèmes de contrôle interne pour se protéger contre des opérations de blanchiment. Cette faiblesse est amplifiée par le fait que la plupart des clients sont occasionnels, ce qui rend plus difficile pour ces établissements la "connaissance de la clientèle" et les place dans une situation plus vulnérable.

27. Les services de remise de fonds (parfois appelées centrales de virement) se sont avérés largement utilisés pour des opérations de blanchiment, dans la mesure où ils sont souvent soumis à moins de contraintes réglementaires que des institutions comme les banques qui offrent des services équivalents. Ils sont également prisés de nombreux groupes ethniques dans la mesure où leurs taux de commission sont inférieurs à ceux des banques pour envoyer de l'argent dans un autre pays ; en outre, on les utilise traditionnellement pour des transferts d'argent entre pays. Ils opèrent sous des formes diverses, mais généralement, l'entreprise reçoit des espèces qu'elle transfère par le système bancaire vers un autre compte détenu par une société liée dans une juridiction étrangère où les fonds sont mis à

la disposition du bénéficiaire en dernier ressort. On a indiqué qu'une autre technique couramment utilisée par les services de remise de fonds et les bureaux de change consistait pour l'intermédiaire à mettre les fonds à la disposition de l'organisation criminelle dans le pays de destination en monnaie locale. Le blanchisseur/intermédiaire cède ensuite les fonds d'origine criminelle à des hommes d'affaires étrangers souhaitant acquérir à des fins légitimes des produits pour les exporter. Ces opérations de type "correspondant" ressemblent, sous certains aspects, à des "services clandestins de remise de fonds".

28. Plusieurs membres ont fait état d'un recours important à des formes de "banques clandestines" connues sous diverses appellations (hawala, hundi, etc.). Ces systèmes sont presque toujours associés à des groupes ethniques d'Afrique ou d'Asie et passent généralement par le transfert de valeurs entre pays, mais en dehors du système bancaire légal. L'intermédiaire, qui peut être une institution financière comme une société de paiement ou un commerce ordinaire vendant des marchandises, passe un accord avec une entreprise correspondante dans l'autre pays. Les deux entreprises ont des clients qui veulent avoir des fonds dans l'autre pays et, après avoir prélevé leur commission, les deux intermédiaires vont faire coïncider les sommes voulues par leurs clients et équilibrer leurs comptes en transférant une somme entre eux pour la période, par exemple une fois par mois. Les renseignements sur les clients qui reçoivent les fonds, qui sont généralement réduits au minimum, sont télécopiés entre intermédiaires et les clients obtiennent les fonds auprès des intermédiaires à chaque extrémité de la chaîne. Les experts conviennent qu'il est difficile de déterminer l'ampleur de l'utilisation de ces services de remise de fonds à des fins de blanchiment, dans la mesure où ils sont largement utilisés à des fins légitimes et où les traces comptables sont minimales. En fait, il est même difficile d'identifier les entreprises offrant de tels services.

29. Un certain nombre d'experts ont en outre noté le recours à des produits d'assurance à prime unique et à l'encaissement anticipé de telles polices. On a aussi évoqué un nombre limité d'affaires de blanchiment de fonds d'origine illégale dans le secteur des valeurs mobilières. Certains experts ont noté la menace potentielle futures associée au passage à la monnaie unique - l'euro - en Europe qui est prévu pour 2002. On craint en effet que la conversion des monnaies nationales en euro n'ouvre des perspectives considérables aux spécialistes du blanchiment, sauf introduction de mesures de sauvegarde convenables.

(iii) Entreprises ou professions non financières

30 La réglementation anti-blanchiment s'étant développée dans de nombreux pays, les criminels s'appuient de plus en plus sur des intermédiaires professionnels du blanchiment de capitaux. Les experts ont en effet constaté un nombre important d'affaires impliquant des avocats, des comptables, des conseillers financiers, des notaires, des sociétés de secrétariat et autres organismes fiduciaires dont les services sont sollicités pour les aider à se défaire de profits d'origine criminelle. Parmi les tactiques les plus couramment observées, on retiendra l'utilisation de comptes clients d'avocats et d'avoués pour le placement et l'empilement de fonds. Par cette méthode, le blanchisseur espère bénéficier de l'anonymat lié à la relation privilégiée entre l'avocat et son client. La mise à disposition de comptes bancaires et la fourniture de conseils et services professionnels sur les modalités et lieux de blanchiment de l'argent d'origine criminelle risque d'augmenter à mesure que les contre-mesures gagnent en efficacité.

31 En dehors du recours à des sociétés-écrans, les entreprises du secteur réel de l'économie ont largement servi, soit à camoufler le blanchiment illicite d'argent ou dans le cadre de l'infraction principale et ce recours à ces entreprises a été plus courant dans des affaires de fraude ou autres délits financiers que pour des délits de trafic de stupéfiants. Parmi les techniques utilisées en lien avec ces entreprises, on retiendra les fausses factures, la fusion de fonds d'origine légale et illégale, l'utilisation de mécanismes de garantie de prêts et l'empilement d'opérations par l'intermédiaire de sociétés-écrans dans des zones extra-territoriales. Souvent, le produit de l'opération de blanchiment

va être ensuite investi par la société commerciale dans des biens immobiliers ou d'autres affaires, bien qu'un pays ait déclaré qu'on pouvait observer un abandon de ces placements immobiliers au profit d'investissements moins visibles comme des affaires financières.

32 Les casinos et autres activités liées au jeu, comme les paris clandestins, continuent d'être associés au blanchiment de capitaux, dans la mesure où ils permettent d'expliquer immédiatement une fortune récemment acquise sans origine légitime apparente. Les services offerts par les casinos vont dépendre dans une large mesure de la juridiction dans laquelle ils sont implantés, bien que, dans l'ensemble, ce secteur semble admettre la menace que constitue le blanchiment de capitaux et prenne des mesures pour minimiser les risques en identifiant ses clients, pour rechercher les personnes qui ne jouent pas réellement, etc.

33 Un certain nombre d'autres techniques de blanchiment restent prédominantes dans le secteur non bancaire. Des sommes substantielles d'origine illégale continuent d'être investies dans l'immobilier. On a observé que des intérêts provenant de l'ex-Union soviétique et d'Europe de l'Est investissaient dans les régions voisines, ainsi que dans la zone méditerranéenne. Parmi les autres techniques citées, on retiendra l'achat et la livraison transnationale de métaux précieux comme l'or et l'argent, ainsi que le recours à des instruments financiers comme les récépissés-warrants sur le marché des métaux en vue de transférer des valeurs entre pays. Cette dernière méthode est plus particulièrement associée aux organisations criminelles d'Europe de l'Est.

C. Evolution des contre-mesures

34 Presque tous les membres du GAFI ont appliqué un nombre important de Recommandations du GAFI, voire la totalité d'entre elles. Certains membres ont modifié sensiblement ou développé leur dispositif anti-blanchiment, tandis que d'autres l'ont affiné à la lumière du changement de nature de la menace à laquelle ils font face. Les dispositions décrites ci-après comptent parmi les évolutions les plus notables qui ont déjà été mises en œuvre ou qui doivent l'être.

35 Au cours de l'année écoulée, la Nouvelle-Zélande et la Turquie ont pris des initiatives de grande ampleur. La Nouvelle-Zélande a adopté une loi imposant la déclaration des opérations suspectes, l'identification des clients et la conservation de traces comptables, tandis que la Turquie a adopté un projet de loi instituant un délit de blanchiment d'argent applicable à tout un éventail d'infractions principales et traitant de certaines questions administratives.

36 Pratiquement tous les membres (23) ont désormais pris des mesures pour étendre la portée de leur délit de blanchiment à des délits non liés au trafic de stupéfiants. Cette tendance se confirme face aux indications sur l'importance de ces délits en tant que source de richesse illégale. L'Espagne, la France et la Norvège ont ainsi adopté des textes instituant une infraction pénale de blanchiment en lien avec tous les délits graves, tandis que le Canada envisage de prendre de telles mesures. Le Portugal a inclus le terrorisme, la criminalité financière, la corruption, l'extorsion de fonds ainsi que d'autres délits graves dans les infractions principales en matière de blanchiment de capitaux et l'Allemagne envisage d'ajouter d'autres délits. En outre, des membres comme l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, Hong Kong, l'Irlande et la Norvège ont promulgué ou envisagent d'adopter des textes visant à faciliter la saisie ou la confiscation du produits d'activités criminelles - ce qui suppose souvent d'étudier s'il convient de renverser la charge de la preuve.

37 Les membres continuent d'étendre la portée des mesures de prévention à de nouveaux groupes d'entreprises et institutions, notamment des institutions financières non bancaires. L'Espagne, la Finlande, la Norvège et la Suède ont promulgué ou vont promulguer des textes plaçant les bureaux de change sous le régime anti-blanchiment. La Norvège a aussi étendu ses obligations de déclaration aux secteurs des valeurs mobilières et de l'assurance, ainsi qu'à la banque centrale. Les membres portent aussi leur attention sur les entreprises non financières qui pourraient entrer dans le

champ d'application de leur dispositif de lutte contre le blanchiment. Il s'agit des avocats (Australie et Belgique), des agents immobiliers et des casinos (Belgique, Finlande et Portugal) et des notaires, commissaires aux comptes, prêteurs sur gage et opérateurs du marché de l'or.

38 Plusieurs membres modifient les structures administratives régissant la réception de déclarations d'opérations suspectes par des unités centrales de renseignement financier (UCRF). Cinq pays ont créé ou vont créer une UCRF afin de recevoir, d'analyser et de diffuser la totalité de ces déclarations. Un autre pays poursuit la mise en œuvre d'un programme dans le cadre duquel les institutions financières peuvent recourir à des systèmes informatiques pour détecter des opérations suspectes. D'après les résultats enregistrés jusqu'ici, les autorités de ce pays estiment que ce programme a très bien réussi. De nombreux membres consentent aussi des efforts pour améliorer la coopération internationale en matière de renseignement comme d'enquêtes, et ils estiment que la capacité d'obtenir une aide rapide et complète de la part d'autres pays, notamment de pays non membres du GAFI a besoin d'être davantage encouragée.

IV. LA SITUATION DANS LES PAYS NON MEMBRES DU GAFI

39. Le blanchiment de capitaux n'est pas un problème circonscrit aux membres du GAFI et, de fait, à mesure que les pays du GAFI prennent des dispositions de lutte contre le blanchiment, il est probable que les opérations de blanchiment vont se développer dans des pays dotés de normes de lutte contre le blanchiment moins strictes. On connaît moins bien la situation à cet égard dans les pays n'appartenant pas au GAFI et, pour certaines régions du monde, les experts ne peuvent faire état que de peu d'informations concernant les tendances et phénomènes de blanchiment.

(i) Asie

40. La région asiatique présente plusieurs caractéristiques importantes qui affectent les méthodes de blanchiment en usage dans la région. Premièrement, l'existence de grands centres de production de stupéfiants dans le Croissant d'Or (Afghanistan, Iran) et le Triangle d'Or (Birmanie/Myanmar, Thaïlande, Laos). Deuxièmement, le recours considérable, aussi bien pour des opérations légitimes qu'illégales, aux systèmes de paiement parallèles comme les systèmes "hawala" ou "hundi". Troisièmement, l'utilisation importante d'espèces et la propension à effectuer des transactions de gros montant en espèces. Enfin, l'existence de groupes criminels chinois et japonais opérant internationalement et dans la région.

41. Le Secrétariat Asie du GAFI et Interpol ont parrainé une réunion sur le blanchiment de capitaux en novembre 1996, et une brève synthèse de cette réunion a été présentée. Cet exercice ainsi que d'autres informations émanant des pays membres du GAFI ont révélé que les sources de produits d'activités illégales n'avaient pas sensiblement évolué. Le produit du trafic de stupéfiant représente la majeure partie des fonds illégaux blanchis, avec des augmentations récentes de la production de méthamphétamines venant s'ajouter au produit traditionnel du trafic d'héroïne. Des bénéfices considérables sont aussi retirés de la criminalité organisée, de la contrebande d'armes et des mouvements organisés d'immigration clandestine. En Asie du Sud-Est, la contrebande d'or et la corruption constituent des sources supplémentaires de fonds illégaux à blanchir.

42. Aucune méthode nouvelle de blanchiment n'a été observée et en règle générale, la tendance en Asie semble être analogue à celle des pays membres du GAFI. Plusieurs pays ont constaté une augmentation du volume de la contrebande aux frontières d'espèces et d'instruments au porteur comme des mandats ou des chèques de banque. Les virements télégraphiques et les services parallèles de remise de fonds sont largement utilisés, tout comme les comptes ouverts sous de faux noms ou les comptes de tiers auprès d'institutions financières. Parmi les autres méthodes, on relèvera le recours à

des professionnels comme les avocats, les casinos, les fausses factures ou les lettres de crédit. Le produit d'activités illégales continue d'être investi dans des biens de forte valeur comme l'immobilier.

43. Les pays non membres du GAFI dans la région en sont à différents stades de développement de leur législation et de leur dispositif de lutte contre le blanchiment et plusieurs pays ont adopté de nouvelles contre-mesures. En 1995, le Pakistan a élaboré un projet de loi visant à conférer la qualification pénale au blanchiment de capitaux liés au trafic de stupéfiants et à imposer certaines obligations de déclaration aux banques et institutions financières pakistanaises. Taiwan a adopté certaines mesures de lutte contre le blanchiment en octobre 1996, tandis que la Chine s'est fixée pour date-butoir le mois de mars 1997 pour rédiger une loi anti-blanchiment qui devrait être adoptée par le Congrès du Peuple vers la fin de ce même mois.

(ii) Amérique centrale, Amérique latine et Bassin des Caraïbes

44. Selon un pays membre du GAFI, le blanchiment de capitaux a augmenté dans la zone des Amériques au cours des douze derniers mois. Ce phénomène est attribué à l'accroissement du trafic de stupéfiants, qui constitue la principale source d'argent blanchi, ainsi qu'à diverses activités criminelles menées par des groupes organisés, enfin à un développement de la contrebande.

45. Le Bassin des Caraïbes sert de point de transit important pour les stupéfiants en provenance d'Amérique latine et à destination des Etats-Unis et c'est aussi le lieu d'implantation de nombreuses banques et institutions financières extra-territoriales. Même lorsqu'une loi anti-blanchiment est promulguée, d'autres éléments comme la législation libérale en matière de constitution de sociétés et d'exercice d'activités commerciales dans les zones franches rendent cette région intéressante pour les blanchisseurs d'argent. Il y a plusieurs dizaines de milliers de sociétés-écrans enregistrées dans la région et le nombre de zones franches s'accroît. Il s'ensuit que les ressources limitées des autorités de tutelle ne permettent pas d'assurer un suivi efficace des activités commerciales qui s'y déroulent.

46. On a également observé une tendance des organisations criminelles russes à vouloir blanchir des profits d'opérations d'extorsion de fonds, de prostitution, de ventes d'armes et de vol de propriété intellectuelle dans les Caraïbes en s'appuyant sur la réglementation bancaire de la région. Des renseignements tendent en outre à montrer que les groupes criminels russes peuvent former des alliances avec d'autres groupes opérant dans la région, notamment la mafia italienne et les cartels colombiens. Ces phénomènes font courir des risques considérables à l'intégrité du système bancaire dans la région.

47. On constate que les cartels colombiens de la drogue font appel à tout un éventail de méthodes : (a) les intermédiaires du cartel paient en narco-dollars des exportateurs américains pour des marchandises exportées vers la Colombie, tandis que les importateurs règlent aux intermédiaires une somme légèrement inférieure en pesos colombiens ; (b) un courtier du cartel paie l'exportateur en narco-dollars dans une zone franche commerciale, l'importateur remet des pesos au courtier et obtient ses marchandises, le trafiquant obtient des pesos qu'il investit localement ou qui lui servent à financer de nouveaux trafics. L'existence de ces zones franches facilite ce processus dans la mesure où elles permettent des mouvements de marchandises et d'espèces sous une surveillance minimale des autorités ; (c) l'utilisation de fausses déclarations d'import/export et autres dispositifs commerciaux; enfin, (d) la structuration d'opérations en espèces continue d'être la principale technique servant à pénétrer le système financier, généralement avec la coopération d'employés de banque corrompus.

48. Dans une zone franche, le secret bancaire protège les sociétés et fiducies et où l'absence de contrôle par les douanes ne permet pas une réelle application de la loi imposant la déclaration de d'entrées d'espèces de plus de \$EU 10 000 dans la zone. Les blanchisseurs peuvent acheter des

marchandises dans la zone franche et les revendre contre espèces pour un montant allant de 70 pour cent à 80 pour cent de leur valeur nominale à des négociants du port franc, ce qui leur permet d'échapper aux douanes et à la réglementation. Ils déposent ensuite leurs pesos dans des banques établies dans le port et transfèrent les fonds sur des comptes ouverts sous de fausses identités dans leur pays. Dans la zone franche, il est courant de blanchir de l'argent à l'aide de chèques de tiers. Des banques ont en outre été rachetées et sont contrôlées par les cartels colombiens qui passent en contrebande des espèces et des chèques pour les déposer dans ces banques.

49. Un problème important réside dans le blanchiment transnational de fonds entre le Mexique et les Etats-Unis. Ce blanchiment peut intervenir par le biais de la contrebande de devises en provenance des Etats-Unis, l'utilisation de comptes de transit qui permettent à une banque à l'étranger d'émettre des chèques auprès de leur propre banque qui sont payables par l'intermédiaire du compte d'une banque correspondante aux Etats-Unis, ainsi que les virements télégraphiques transnationaux. Les chèques de banque mexicains (chèques tirés sur un compte auprès d'une banque américaine détenue par la banque mexicaine) sont largement utilisés pour rapatrier des fonds blanchis vers les Etats-Unis dans la mesure où ils n'ont pas besoin d'être déclarés aux Etats-Unis. Les bureaux de change (casa de cambio) le long de la frontière sont aussi fréquemment utilisés pour le blanchiment de capitaux dans la mesure où ils changent des devises et effectuent des virements télégraphiques; ils peuvent ainsi diluer des fonds d'origine illégale dans des opérations de change légitimes.

50. Malgré l'éventail et l'ampleur du blanchiment de capitaux dans la région, on a pu noter des progrès dans la mise en application des mesures nécessaires. La Conférence ministérielle du Sommet des Amériques de décembre 1995 à laquelle ont participé 34 pays a marqué une initiative importante dans la lutte contre le blanchiment international de capitaux. Les pays participants sont convenus d'appliquer une série de mesures : (a) promulguer une loi attribuant la qualification pénale au blanchiment de fonds émanant de tous les délits graves ; (b) développer les mécanismes à la disposition de la police pour effectuer des enquêtes sur le blanchiment ; (c) revoir les textes législatifs et réglementaires concernant le secret bancaire afin de déterminer dans quelle mesure ces textes autorisent la communication des comptes des institutions financières aux autorités compétentes ; (d) mettre en place des programmes de déclaration des opérations suspectes ou inhabituelles ; (e) partager les renseignements entre pays en vue des enquêtes et de la poursuite des délits de blanchiment de capitaux et prévoir un échange direct de renseignements financiers entre pays ; enfin, (f) mettre en place des unités de renseignement financier pour collecter et analyser les informations communiquées.

(iii) Moyen-Orient et Afrique

51. On ne dispose que d'informations limitées sur cette région, bien qu'à l'évidence les problèmes auxquels font face les pays de la région présentent des différences considérables. Dans la région du Golfe, les problèmes mentionnés le plus souvent sont le système bancaire "hawala" et le recours à l'important marché de l'or pour blanchir des capitaux. Dans le reste du Moyen-Orient, la menace la plus identifiable porte sur les organisations criminelles russes qui, d'après plusieurs rapports, tentent de blanchir de l'argent dans la région. Une autre menace potentielle provient de l'industrie du diamant dans la mesure où les diamants, comme l'or, constituent une réserve de valeur portable qui peut être facilement cachée.

52. Seule une poignée de pays de la zone sont en train de prendre des mesures anti-blanchiment. C'est ainsi qu'en avril 1996, Chypre a adopté une nouvelle loi complète anti-blanchiment qui allonge la liste des délits dont le produit est soumis à saisie ou confiscation et prévoit la création d'une unité de renseignement financier. En mars 1996, le gouvernement israélien a préparé une loi tendant à conférer la qualification pénale au blanchiment du produit de tous les délits graves et devant instaurer un mécanisme de déclaration des opérations suspectes. Toutefois, ce texte n'a pas encore été

promulgué et on ne sait pas très bien s'il va être représenté devant le parlement. Le Liban a proposé un texte qui appliquerait la qualification pénale au blanchiment d'argent, mais la loi n'a pas été soumise au parlement, tandis que dans le Golfe, un certain nombre de mesures liées à l'identification des clients, à la conservation de traces comptables et à la déclaration des opérations suspectes ont été prises pour les institutions financières. Cela mis à part, peu de choses semblent avoir été faites dans ce domaine.

53. En Afrique australe et orientale, on a pu observer une augmentation de la fraude et de la corruption, tandis que le trafic de stupéfiants, la contrebande d'armes, les vols et la revente de marchandises, ainsi que d'autres délits "en col blanc" ont généré des produits considérables qui ont été blanchis. Parmi les méthodes courantes de blanchiment, on retiendra l'achat et la revente de marchandises, la contrebande d'espèces, l'achat de biens immobiliers comme des casinos ou des hôtels de luxe, ainsi que la création de banques privées. Les spécialistes du blanchiment ont aussi recours aux bureaux de change, qui échappent pour une large part à toute réglementation dans l'ensemble de la région. En Afrique australe, les secteurs de l'or et du diamant, ainsi que les systèmes bancaires de type "hawala" font peser d'autres risques ; en Afrique de l'Ouest, on continue de constater la participation d'organisations criminelles nigérianes au trafic international de drogue et à des opérations de fraude à grande échelle.

54. La plupart des pays de la région n'ont pas attribué la qualification pénale au blanchiment de capitaux pas plus qu'ils n'ont pris de mesures anti-blanchiment. Lorsqu'elles existent, elles tendent à être limitées au blanchiment d'argent de la drogue, bien que certains pays, comme le Zimbabwe, la Tanzanie et l'Afrique du Sud (qui a déjà promulgué plusieurs textes importants) soient plus avancés. Toutefois, la tenue d'une Southern and Eastern African Money Laundering Conference (Conférence sur le blanchiment d'argent en Afrique australe et orientale) en octobre 1996, sous l'égide du Secrétariat du Commonwealth et du GAFI, constitue un événement encourageant. La plupart des pays de la région y ont assisté et exprimé leur volonté d'adopter une approche unifiée des questions de lutte contre le blanchiment de capitaux dans la région. Le résultat le plus notable de cette initiative a été l'adoption d'une proposition, que devront confirmer les chefs de gouvernement, d'établir un GAFI d'Afrique australe et orientale.

(iv) Europe de l'Est et ex-Union soviétique

55. Une fois encore, les organisations criminelles d'Europe de l'Est et des Etats indépendants de l'ex-Union soviétique ont été cités parmi les exemples de blanchiment de capitaux donnés par de nombreux membres du GAFI. Des volumes considérables d'espèces et d'autres types de transferts continuent de se faire à partir de ces pays vers les banques et institutions financières des pays membres du GAFI. Bien qu'un nombre significatif d'affaires aient montré que les groupes organisés de criminels russes et d'autres entreprises illégales avaient recours aux circuits financiers légaux pour blanchir des fortunes mal acquises, il n'a pas été possible dans bien des cas de confirmer l'origine des fonds en question.

56. Les sources de fonds illégaux se situent pour leur majeure partie dans la région et peuvent être classées en quatre grandes catégories : (a) la vente illégale de ressources naturelles comme le pétrole, le gaz naturel, des métaux, etc. ; (b) la contrebande d'alcool, de tabac, d'armes et de drogue ; (c) le produit d'activités criminelles organisées classiques, comme l'extorsion de fonds, la prostitution, le vol, la fraude, le vol de véhicules, etc. enfin (d) les délits en col blanc, comme le détournement de biens et de fonds publics, les déclarations frauduleuses de revenus et de bénéfices, l'évasion fiscale et la fuite illégale de capitaux. Les sources étrangères de produits illégaux entrant dans l'ex-Union soviétique pour y être blanchis sont mal connues.

57. La méthode de blanchiment la plus couramment mentionnée dans la région s'observe dans des affaires dans lesquelles des particuliers ouvrent des comptes auprès d'institutions financières et y

déposent des sommes considérables en espèces qui sont liées à des intérêts dans les Etats de l'ex-Union soviétique et en Europe de l'Est. Une fois déposés, les fonds sont ensuite transférés hors du pays. Souvent, ces mécanismes fonctionnent avec l'aide d'un avocat ou d'un autre professionnel. Les sociétés-écrans à l'étranger, ainsi que les sociétés de négoce ou autres sociétés de façade reçoivent couramment des virements de fonds, qu'elles retransfèrent ailleurs.

58. Parmi les autres méthodes courantes, on retiendra les fausses factures, les doubles comptabilités et la fraude sur les contrats. Un scénario habituel consiste à faire un virement de fonds en devises à une société de façade à l'étranger en vue d'une opération commerciale. Un contrat d'achat frauduleux fourni par cette société de façade est présenté à la banque à titre de preuve de la nécessité commerciale du virement des fonds. Une fois les fonds virés, les fonds légitimisés peuvent être librement transférés ou convertis en espèces. Cette méthode sert aussi au détournement de fonds publics.

59. Parmi les catégories d'institutions financières et professions non financières utilisées pour blanchir le produit d'activités criminelles, on trouve les banques, les bureaux de change et d'autres institutions financières non bancaires, les casinos et les sociétés immobilières. Les banques servent souvent au blanchiment de fonds de sources nationales ou étrangères. Bien que les chèques de banque et les chèques de voyage aient été largement utilisés pour des opérations de blanchiment, la majorité de ces opérations s'effectue sous forme d'espèces ou de virements télégraphiques.

60. Les groupes liés à l'ex-Union soviétique et à l'Europe de l'Est continuent d'effectuer des investissements importants dans l'immobilier, l'hôtellerie-restauration, et autres entreprises d'un certain nombre de pays d'Europe occidentale. Les actifs sont souvent acquis par l'intermédiaire de sociétés extra-territoriales avec l'aide d'un intermédiaire. Certaines délégations ont en outre noté des relations entre les groupes criminels organisés russes et des groupes du même genre comme la mafia.

61. Les contre-mesures en sont à divers stades d'adoption et d'application. La Russie a adopté une loi attribuant la qualification pénale au blanchiment du produit de tout un éventail de délits, loi qui est entrée en vigueur le 1er janvier 1997 et un projet de loi anti-blanchiment a été déposé à la Douma et prévoit des mesures applicables au secteur financier ainsi que des dispositions administratives connexes. Dans les Etats baltes, les mesures en sont à un stade préliminaire d'élaboration, bien que la Lituanie ait pris un certain nombre de dispositions essentielles. En ce qui concerne les autres nations de l'ex-Union soviétique en revanche, seul le Belarus semble en voie d'élaborer une législation anti-blanchiment. Les pays d'Europe de l'Est sont plus avancés et certains ont mis au point des dispositifs de lutte plus complets.

V. EVOLUTION DES NOUVELLES TECHNOLOGIES

62. Tous les grands fournisseurs et émetteurs de monnaie électronique ont été invités à la réunion et quatre organisations représentatives des différents types de systèmes actuellement disponibles, ont donné un aperçu de leur système. Outre les membres du GAFI et les observateurs, un certain nombre d'associations bancaires, comme l'International Banking Security Association et la Fédération bancaire de l'Union européenne, ainsi que des organisations internationales comme l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et la Banque des règlements internationaux (BRI) ont assisté et participé aux débats. Les quatre exposés ont été présentés par :

- la SIBS : la Sociedade Interbancaria de Servicos (SIBS) est la principale société de paiements bancaires du Portugal. Outre ses réseaux de guichets automatiques de banque et de terminaux points de vente, la SIBS a introduit le porte-monnaie électronique Multibanco ;

- Mondex : Mondex International, établie au Royaume-Uni, est le fournisseur d'une carte prépayée qui permet des opérations entre des particuliers et des commerçants ainsi qu'entre particuliers ;
- Cybercash : Il s'agit d'un système fondé sur l'Internet établi aux Etats-Unis. Récemment, Cybercash a annoncé qu'elle travaillait avec Mondex pour la mise au point d'un système hybride dans lequel des cartes prépayées pourraient servir en lien avec le logiciel de Cybercash ;
- Interpay : Interpay est établi aux Pays-Bas et c'est l'organisme de traitement des paiements de l'ensemble des banques néerlandaises. Interpay a lancé la ChipKnip qui s'appuie sur l'Internet et permet d'obtenir des jetons pour acheter des marchandises.

63. A partir de ces exposés et de la documentation fournie auparavant, on peut répartir les systèmes fonctionnant ou en cours de développement en trois catégories : les cartes prépayées, les systèmes s'appuyant sur l'Internet ou sur des réseaux, et les systèmes hybrides qui peuvent assurer l'inter-fonctionnement des deux systèmes précédents. Après les exposés, une large discussion est intervenue sur les questions posées par l'application de la législation anti-blanchiment, notamment sur l'efficacité des mesures réglementaires existantes et des techniques pour les faire appliquer, ainsi que sur les questions de compétence juridique à l'échelle internationale.

64. Il n'y a pas de caractéristique de conception unique des divers systèmes actuellement disponibles ou envisagés, ce qui va les rendre spécialement intéressants pour les blanchisseurs d'argent. Parmi les éléments importants de ces systèmes qui vont déterminer leur utilisation par des criminels, on retiendra :

- les plafonds de valeur attribuée aux cartes et aux comptes/opérations sur l'Internet ;
- les possibilités d'interfonctionnement des cartes prépayées avec les systèmes opérant sur l'Internet ;
- les possibilités de transfert de valeurs par cartes prépayées entre particuliers et non pas uniquement auprès de commerçants ;
- la présence ou non d'intermédiaires dans ces nouveaux modes de paiement ;
- la conservation ou non de traces comptables lors de l'ouverture du compte ou lors d'opérations et la précision de ces traces.

65. Les questions d'application du droit primaire qui ont été soulevées sont les suivantes : (a) la nécessité de réexaminer, voire de réviser, les régimes réglementaires en vigueur pour assurer une surveillance convenable de tous les types de fournisseurs de monnaie électronique ; (b) la question de savoir si l'on va disposer de traces exactes et convenables sur les opérations et les personnes concernées ; (c) les cartes prépayées risquent d'être plus difficiles à repérer que de la monnaie matérialisée ; enfin, (d) la rapidité et le volume des opérations en monnaie électronique risquent de rendre plus difficile le repérage ou la mise en évidence de schémas inhabituels en matière d'opérations financières.

66. Pour les systèmes de monnaie électronique conçus pour opérer internationalement et en multiples devises, un autre défi lancé aux services opérationnels va résider dans la difficulté de déterminer l'autorité juridiquement compétente. Le cadre actuel législatif et réglementaire repose sur des frontières financières et géographiques définies. L'atténuation des frontières financières internationales rend d'autant plus nécessaire le renforcement de la coopération et la coordination des efforts entre nations pour assurer une cohérence des dispositifs et des normes.

67. Toutefois, on admet que l'application des nouvelles technologies aux systèmes de paiement électronique en est encore à ses balbutiements et que la façon dont ces systèmes vont évoluer va dépendre de la combinaison de l'efficacité et de l'efficience de ces technologies, du marché et de l'accueil que leur feront les consommateurs. En conséquence, il est prématuré d'envisager de

prescrire des solutions à des problèmes théoriques. Toutefois, il importe que les services opérationnels et les autorités de tutelle poursuivent leurs travaux pour comprendre les problèmes qui doivent être envisagés et peut-être traités à mesure de la maturation des marchés et des technologies.

68. Les représentants du secteur de la monnaie électronique ont déclaré qu'ils souhaitent avoir et qu'il avaient besoin de plus de réactions de la part des services opérationnels pour comprendre leurs préoccupations et pour pouvoir intégrer les solutions envisageables dans leurs systèmes et les services opérationnels doivent continuer à se tourner vers le secteur pour accroître leurs connaissances sur le fonctionnement de ces systèmes. Par exemple, des mesures qui sont nécessaires à des fins de lutte contre le blanchiment de capitaux doivent être envisagées en parallèle aux sauvegardes que le secteur intègre dans ces systèmes pour prévenir des risques de fraude et autres problèmes de sécurité. La poursuite du débat sur ces questions et sur d'autres sujets comme le respect de la vie privée et l'efficacité économique sont une composante nécessaire de la coopération future entre le secteur des services financiers, le GAFI, les experts des services opérationnels et de la réglementation.

69. De toute évidence, de nombreux efforts similaires sont en cours en matière de monnaie électronique et le GAFI doit continuer son partenariat avec le secteur et d'autres organisations internationales afin de coordonner et faciliter la communication. L'annexe au présent document comporte un compte rendu plus précis de la discussion.

VI. CONCLUSION

70. Le blanchiment de capitaux reste un très grave problème dans les pays du GAFI et dans le reste du monde. Le blanchiment est une nécessité pour toute activité criminelle générant des bénéfices et les trafiquants de stupéfiants, les délinquants commettant des fraudes financières, les organisations criminelles et d'autres encore, consacrent des efforts considérables pour blanchir le produit de leurs activités illégales, de façon à pouvoir se permettre un train de vie dispendieux.

71. Il reste difficile à évaluer l'ampleur du problème du blanchiment de capitaux. On s'accorde généralement à penser qu'il s'élève à des centaines de milliards de dollars chaque année, mais qu'il faudra une étude complète pour essayer de parvenir à une estimation précise. Cela risque d'être difficile compte tenu du fait qu'un certain nombre de membres ne peuvent même pas donner une estimation grossière du volume de fonds blanchis dans leur pays. Etant donné les difficultés et leurs conséquences en termes de ressources, les avis divergent quant à l'intérêt de procéder à l'étude complète et méthodologiquement saine qui serait nécessaire.

72. Dans la plupart des pays membres, le trafic de stupéfiants reste la première source de produits d'activités illicites, même si les experts admettent que les délits non liés aux stupéfiants gagnent en importance. L'autre grande source de produits réside dans les divers types de fraudes, de contrebande et de délits liés à la criminalité organisée. De fait, une tendance semble se dessiner dans certains pays où l'on voit des criminels de carrière et la criminalité organisée délaisser le trafic de stupéfiants au profit d'autres formes de criminalité en raison des sanctions plus légères encourues pour ces catégories de délits. Les trafiquants de drogue se lancent en outre dans tout un éventail de délits, les fonds de plusieurs origines criminelles étant blanchis et dilués.

73. En ce qui concerne les techniques de blanchiment, la tendance la plus notable réside dans l'augmentation persistante du recours par les blanchisseurs aux institutions financières non bancaires et aux entreprises non financières par rapport aux établissements bancaires. On pense que cela traduit l'amélioration du respect par les banques des mesures anti-blanchiment. Les méthodes traditionnelles restent très prisées, comme le montre l'augmentation de la contrebande d'espèces aux frontières ou le fractionnement de dépôts à vue suivi par des virements télégraphiques vers d'autres juridictions.

Dans le secteur financier non bancaire, l'utilisation des bureaux de change ou des entreprises de services de remise de fonds pour se défaire du produit d'activités criminelles reste la menace la plus fréquemment évoquée. Les blanchisseurs continuent de bénéficier de l'assistance de professionnels, qui les aident de diverses façon pour masquer l'origine et la propriété des fonds maquillés. Le recours aux sociétés-écrans, généralement immatriculées dans des zones extra-territoriales, est la technique la plus répandue, avec l'utilisation de comptes ouverts au nom de parents ou amis.

74. Plusieurs membres ont éprouvé des difficultés pour identifier le client donneur d'ordre dans des opérations de transfert électronique de fonds. L'importance du problème varie d'un pays à l'autre et, l'absence de renseignements permettant d'identifier les clients a amené une autorité de tutelle à rappeler aux banques leurs responsabilités à cet égard. Une étude récente dans un pays a montré que cette question d'identification du client sur le message de virement télégraphique constituait un problème grave, jusqu'à 25 pour cent des messages provenant de certaines juridictions ne comportant pas les renseignements nécessaires sur le client donneur d'ordre. On a aussi noté que la présence d'informations suffisantes sur le message n'allait pas nécessairement de pair avec leur exactitude.

75. Les membres du GAFI ont continué de développer leur législation anti-blanchiment pour parer à de nouvelles menaces. Les mesures les plus courantes résident notamment dans l'élargissement du délit de blanchiment d'argent aux infractions principales non liées au trafic de stupéfiant, l'amélioration des dispositions légales en matière de confiscation et l'élargissement du champ d'application des lois concernant le secteur bancaire aux institutions financières non bancaires et aux entreprises non financières. Les efforts s'intensifient en outre pour donner plus d'efficacité et d'efficacité aux structures administratives chargées de traiter les déclarations d'opérations suspectes et pour améliorer la coopération internationale. De toute évidence, il faudra cependant entreprendre de nouveaux travaux pour améliorer la coopération internationale, notamment en ce qui concerne la rapidité de communication de l'information au stade de l'enquête.

76. Le débat intervenu entre les experts des services opérationnels et de la réglementation des membres du GAFI, les fournisseurs et émetteurs de monnaie électronique et un certain nombre de groupes bancaires a constitué une étape importante dans un processus continu de coopération visant à empêcher les systèmes de paiement faisant appel aux nouvelles technologies de servir aux spécialistes du blanchiment. Bien que le GAFI doive continuer de mettre l'accent sur l'identification des moyens grâce auxquels les criminels tentent d'exploiter les systèmes de paiement existants, il ressort clairement de ce débat que les services opérationnels et les autorités de tutelle doivent dès maintenant chercher à cerner les problèmes potentiels et les nouveaux défis. Parmi les caractéristiques importantes de ces nouveaux systèmes qui peuvent affecter l'ampleur de leur utilisation par les criminels, on retiendra le plafonnement de la valeur chargée sur les cartes et les comptes sur l'Internet, les possibilités d'inter-fonctionnement de ces systèmes, les possibilités de transferts entre particuliers, la désintermédiation et la conservation de traces comptables. Par une coopération et un partenariat avec le secteur, le GAFI entend continuer d'étudier cette question à mesure de l'évolution des systèmes de paiement et travailler à l'application de mesures anti-blanchiment efficaces et raisonnables avant que n'interviennent des utilisations abusives de ces systèmes.

77. Le caractère mondial du problème du blanchiment est manifeste, toutes les régions du monde servant aux blanchisseurs. Pour ce qui est des régions dans lesquelles il n'y a pas de membres du GAFI, l'Europe de l'Est, l'ex-Union soviétique et l'Amérique latine ont été le plus fréquemment évoquées dans des affaires de blanchiment, bien que ce problème constitue une grave menace dans d'autres régions. On retrouve apparemment à peu près la même gamme de techniques et méthodes de blanchiment dans toutes les régions, même si l'intensité d'utilisation de telle ou telle méthode peut varier en fonction de la taille et du perfectionnement des marchés de capitaux et des contre-mesures en vigueur. Comme dans les pays du GAFI, le trafic de stupéfiants reste le problème majeur, bien que la corruption, la criminalité organisée et la fraude génèrent aussi d'énormes profits. L'élaboration de

contre-mesures varie fortement d'une région à l'autre, d'un pays à l'autre, bien qu'elle soit étroitement liée à l'impact des initiatives internationales de lutte contre le blanchiment dans la zone. Quoiqu'il en soit, de même que les blanchisseurs ont déplacé leurs activités vers des secteurs financiers moins réglementés, on assiste de toute évidence à des déplacements vers des zones dans lesquelles les contre-mesures sont limitées. Même si tous les membres du GAFI et quelques pays non membres ont mis en place des dispositifs complets, la grande majorité des pays ne l'a pas fait et c'est à ces pays qu'il convient d'accorder plus d'attention.

ANNEXE AU RAPPORT DU GAFI SUR LES TYPOLOGIES - QUESTIONS CONCERNANT LES NOUVELLES TECHNOLOGIES DE PAIEMENT

I. INTRODUCTION

A. Généralités

1. Suite à l'adoption de la nouvelle recommandation 13 des quarante recommandations révisées -- les pays devraient apporter une attention particulière aux menaces de blanchiment de capitaux inhérentes aux technologies nouvelles ou en développement, qui risquent de favoriser l'anonymat, et prendre des mesures supplémentaires, si nécessaire, pour éviter l'utilisation de ces technologies dans les dispositifs de blanchiment de capitaux" -- cette question a commencé d'être traitée dans le cadre de l'exercice sur la typologie de cette année. L'un des objectifs de la réunion du GAFI sur les typologies pour 1996/97, qui a eu lieu à l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) à Paris les 19 et 20 novembre 1996, était d'instaurer un dialogue entre les membres du GAFI et les principaux développeurs et fournisseurs internationaux de systèmes électroniques de paiement bancaire et de paiement en numéraire. Il s'agissait également d'offrir aux représentants du secteur financier privé la possibilité de répondre à un certain nombre de questions concernant le fonctionnement de ces systèmes et d'examiner les problèmes d'intérêt mutuel avec la communauté internationale des services opérationnels et des autorités réglementaires. Cette réunion faisait suite à une autre manifestation organisée par le GAFI en janvier 1996, le "Forum sur les services financiers", qui a rassemblé des représentants des pouvoirs publics et du secteur privé (bancaire et non bancaire) afin d'examiner les mesures anti-blanchiment, notamment dans le cadre des nouveaux systèmes de paiement.

2. Le blanchiment de l'argent est incriminé dans la plupart des pays ; il suppose néanmoins une infraction initiale (par exemple fraude, trafic de drogue, contrefaçon ou toute autre activité illicite déterminée générant des fonds qui doivent être blanchis). Ce qui complique la détection de ces activités, c'est que les moyens utilisés pour le blanchiment des fonds sont non seulement licites, mais extrêmement courants, par exemple l'ouverture d'un compte bancaire, l'achat d'instruments monétaires, un virement ou une opération de change dans le cadre d'échanges internationaux.

3. La monnaie électronique peut permettre aux criminels de dissimuler plus facilement la source du produit de leurs activités et de transférer plus facilement ce produit sans que cette opération puisse être détectée. On peut être pratiquement certain que si ces nouveaux systèmes évoluent de manière à mieux répondre que les systèmes actuels de paiement aux besoins des criminels, ceux-ci les utiliseront.

B. Réunion sur les typologies

4. Par conséquent, il était important, tout en privilégiant l'optique du blanchiment de l'argent, de prendre en compte dans l'exercice sur les typologies les problèmes d'application des lois liés à d'autres infractions que soulève l'évolution des technologies des systèmes de paiement. A titre d'exemple, tout type d'institution financière, y compris un système de monnaie électronique, peut être doté d'une très grande sécurité interne et externe et être conforme à certaines obligations de déclaration ou de conservation de documents ; il n'empêche qu'il peut être utilisé à tout stade du cycle de blanchiment de l'argent.

5. De plus en plus, le GAFI s'efforce de mettre en place des modalités à même d'intensifier la coopération avec le secteur privé des services financiers. Cette démarche s'impose encore davantage avec l'avènement des nouveaux systèmes de monnaie électronique. Les experts du secteur privé invités par le GAFI à la réunion sur les typologies ont dressé un bilan de l'évolution technologique actuelle de ces

systèmes de paiement et ont examiné les problèmes qui se posent pour l'application des lois dans le domaine du blanchiment des capitaux. L'objectif était triple : mieux informer le GAFI sur le fonctionnement de ces systèmes, mettre au fait les services chargés de l'application des lois des difficultés qui peuvent apparaître et déterminer les initiatives que le GAFI et les professionnels pourraient prendre pour faire en sorte que ces systèmes soient conçus de manière à minimiser les possibilités d'utilisation abusive par les criminels.

II. RECENSEMENT DES PROBLEMES ET CHAMP D'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS DU GAFI

6. L'application des nouvelles technologies aux systèmes de paiement électroniques n'en est qu'à ses débuts. La diffusion de ces systèmes sera fonction à la fois de l'efficacité et de l'efficience des technologies mises en oeuvre, des caractéristiques du marché et de l'acceptation par les consommateurs. On notera qu'à ce jour aucun cas de blanchiment de l'argent au moyen de ces systèmes n'a été signalé. Dès lors, il est trop tôt pour envisager des solutions contraignantes à des problèmes théoriques. Les services chargés de l'application des lois et les autorités réglementaires rendraient néanmoins un mauvais service au public et aux entreprises qui développent ces nouveaux systèmes de monnaie électronique si elles ne s'employaient pas à recenser les problèmes qui doivent être examinés à mesure que les marchés et les technologies en viennent au stade de la maturité. On rendra compte ci-après de l'action menée par le GAFI pour recenser les différents types de systèmes de monnaie électronique et analyser leur articulation avec les systèmes actuels de paiement, dans l'optique des quarante recommandations du GAFI et des préoccupations d'ordre général des services chargés de l'application des lois et des autorités réglementaires.

A. Mise au point d'une taxonomie des services de paiement

7. Au sens le plus large, les systèmes de paiement ne sont que des mécanismes permettant d'accroître l'utilité de la monnaie, en particulier pour qu'elle puisse mieux remplir sa fonction de moyen d'échange. Par conséquent, si les systèmes de monnaie électronique apportent un surcroît d'efficacité et sont susceptibles d'avoir un meilleur rapport coût/efficacité, comme le prétendent les prestataires, le mode opératoire des transactions financières pourrait profondément se transformer à l'avenir¹.

8. A l'heure actuelle, ces nouveaux systèmes de paiement concernent essentiellement des opérations de détail/de consommation de faible valeur. Mais la prudence commande de reconnaître qu'ils pourraient avoir bien plus d'impact. Les technologies actuelles permettraient d'obtenir avec ces systèmes à la fois la vitesse des systèmes de transfert bancaire et l'anonymat du numéraire. Grâce à la conjonction de ces deux caractéristiques, des opérations équivalentes à des transferts pourraient être effectuées dans l'anonymat et l'argent pourrait circuler à travers le monde en quelques secondes. Les opérations de paiement en monnaie électronique pourraient s'effectuer sans limite, quelle que soit la devise, et sans le moindre intermédiaire.

9. Jusqu'à présent, aucune terminologie officielle n'a été adoptée au niveau international pour les systèmes de monnaie électronique. Dans le cas des systèmes de paiement ou de transaction qui utilisent des technologies comme les cartes prépayées, les cartes à mémoire et Internet, on utilise souvent toute une série d'appellations : "monnaie électronique", "monnaie numérique", "cyber-monnaie", et "cyber-paiements". Le même terme peut souvent avoir une signification différente en fonction du contexte et du type d'opération². Quoi qu'il en soit, nous avons retenu aux fins du présent examen trois grandes modalités de ces nouvelles technologies : les cartes prépayées, les systèmes fondés sur un réseau et les systèmes hybrides.

¹ Cyberpayments: An Introductory Survey, the Financial Crimes Enforcement Network, U.S. Department of the Treasury, 27 septembre 1996.

² Le rapport d'octobre 1996 de la Banque des règlements internationaux (BRI) intitulé : "Implications for Central Banks of the Development of Electronic Money" contient des définitions et une analyse terminologique. On a toutefois utilisé pour l'exercice du GAFI sur les typologies la terminologie élaborée dans le présent document.

(i) *Cartes prépayées*

10. Les cartes prépayées utilisent une piste magnétique ou optique ou un microprocesseur. On pourrait augmenter la valeur des cartes utilisant une technique magnétique ou optique, mais on ne considère pas qu'il s'agisse véritablement d'un instrument viable pour la monnaie électronique, parce que la sécurité est limitée. A l'heure actuelle, ce qu'on fait de mieux, c'est une carte à microprocesseur, ce dernier offrant une plus grande sécurité et étant portable. La contrefaçon et la falsification sont beaucoup plus difficiles avec un microprocesseur qu'avec une bande optique ou magnétique. Les cartes à microprocesseur, beaucoup plus sûres, constituent donc un bien meilleur substitut du numéraire. Avec ces types de cartes prépayées, le transfert de la valeur intervient au moment et sur le lieu de l'opération ; il n'y a donc pas besoin dans la pratique d'une autorisation immédiate.

11. Plusieurs systèmes de monnaie électronique s'appuient sur toute une série de dispositifs pour faciliter les transferts de valeur d'une carte à l'autre, de façon à créer un réseau décentralisé de paiement. Certains systèmes comportent un relevé de chaque opération, mais d'autres offrent la possibilité pour l'utilisateur d'autoriser le transfert de valeur d'une carte à une autre hors ligne, sans autorisation.

(ii) *Systèmes fondés sur un réseau*

12. Certains systèmes de monnaie électronique utilisent Internet pour effectuer le transfert. De par sa couverture mondiale, Internet élimine le besoin d'une présence physique et permet à quiconque de réaliser une opération avec n'importe qui dans le monde. Certains systèmes exigent la tenue d'un compte auprès d'une institution financière, par laquelle s'opère le règlement. D'autres systèmes envisagent l'utilisation d'une valeur numérique ou de jetons numériques : la valeur est achetée à un émetteur, puis stockée dans l'ordinateur, sans être conservée dans un compte. Grâce aux méthodes modernes de cryptographie, ces opérations peuvent être totalement sûres. Même si une opération laisse une trace électronique lorsqu'elle est réalisée via Internet, cela ne veut pas dire pour autant qu'on puisse la rattacher à une personne physique ou morale. Ces systèmes sont d'un large accès et leur portabilité n'exige aucun déplacement matériel.

(iii) *Systèmes hybrides*

13. Ces systèmes de monnaie électronique mettent en oeuvre des technologies complexes pour répondre à des besoins de base des consommateurs. Il est très difficile de distinguer plusieurs catégories du fait des interrelations entre les différents éléments et des progrès rapides de l'interopérabilité (compatibilité et acceptation réciproques des cartes prépayées et/ou des systèmes fondés sur un réseau). On assiste actuellement à la mise au point de systèmes qui rendraient les cartes prépayées interchangeable, quel que soit l'émetteur. Avec d'autres systèmes en cours de développement, on pourrait utiliser les cartes en combinaison avec les systèmes fondés sur un réseau.

(iv) *Principales caractéristiques des systèmes de monnaie électronique*

14. Il est encore trop tôt pour avoir une idée de l'évolution des nouveaux systèmes de paiement qui viennent d'être évoqués par rapport aux systèmes que nous connaissons aujourd'hui. On peut toutefois recenser les caractéristiques propres aux systèmes actuels de paiement et aux systèmes de paiement électroniques. Le tableau 1 de l'annexe I recense un certain nombre de généralisations simplifiées pouvant être utiles pour cet examen.

15. De plus, les distinctions qu'on peut faire actuellement entre la prestation de services de paiement par cartes à microprocesseur et celle au moyen de logiciels utilisant Internet ont tendance à s'estomper. Les entreprises qui mettent au point des systèmes de monnaie électronique conçoivent actuellement des interfaces à carte à microprocesseur pour les ordinateurs personnels, qui faciliteront le transfert de valeur d'une carte à microprocesseur à un PC. Ces systèmes ne cessant d'évoluer, le meilleur moyen de les distinguer

est de s'attacher à l'organisme émetteur et d'examiner si le système opère dans un environnement ouvert ou fermé. Les diagrammes de l'appendice II illustrent quatre modèles de systèmes de monnaie électronique :

Le modèle de l'émetteur commerçant: l'émetteur de la carte et le vendeur des biens et des services sont confondus. Exemple : la carte "Creative Star" destinée aux utilisateurs du réseau de transport de Hong Kong.

Le modèle de l'émetteur bancaire pour systèmes fermés ou ouverts: le commerçant et l'émetteur de la carte sont deux entités différentes. Le règlement des opérations s'opère par les mécanismes bancaires traditionnels. Exemple : la carte Proton de Banksys en Belgique et la carte Danmont au Danemark.

Le modèle de l'émetteur non bancaire: avec ces systèmes, l'utilisateur achète de l'argent électronique à un émetteur contre du numéraire traditionnel et dépense l'argent électronique dans les commerces participants. L'émetteur rachète ensuite l'argent électronique aux commerçants. Exemple : les "pièces électroniques" de CyberCash.

Le modèle sans intermédiaire: la monnaie électronique émise par une banque ou un établissement non bancaire serait transférable entre les utilisateurs. Le seul point de contact entre le système traditionnel de paiement et la monnaie électronique serait l'achat initial de monnaie électronique à l'émetteur et le rachat de la monnaie électronique aux particuliers et aux commerçants. Exemple : le système Mondex.

16. Du fait de cette évolution dans le sens de l'interopérabilité, il est d'autant plus important de bien décrire et de définir soigneusement ces systèmes. Une définition trop large pourra englober des services qui ne sont pas véritablement de la monnaie électronique et qui, par conséquent, ne présentent pas d'intérêt particulier du point de vue de l'application des lois. Une définition trop étroite, par exemple en fonction de la nature de l'établissement ou en fonction des caractéristiques de l'opération, soulèvera un problème différent et tout aussi sérieux, car un long délai se sera écoulé avant qu'on prenne en compte certains systèmes. Le résultat pourra être le suivant : les pouvoirs publics et les prestataires prendront, une fois les systèmes mis en place, des mesures qui ne seront pas efficaces et qui auront un mauvais rapport coût/efficacité. Le Groupe du GAFI sur les typologies a décidé qu'il était essentiel de poursuivre le dialogue avec les professionnels, pour que les principales caractéristiques de ces systèmes soient bien comprises et que les recommandations du GAFI et les préoccupations des services opérationnels et des autorités réglementaires soient bien prises en compte.

B. Adéquation des réglementations et des politiques actuelles

(i) Désintermédiation/nouveau rôle des intermédiaires nécessaires

17. Jusqu'à présent, les services opérationnels et les autorités réglementaires se sont appuyés sur l'intermédiation par les banques et les autres institutions financières réglementées, qui constituent des "points de passage obligé" par lesquels les fonds doivent généralement transiter et qui donnent lieu à l'établissement de documents. En fait, un grand nombre de réglementations anti-blanchiment et les quarante recommandations du GAFI ont précisément pour objet d'imposer aux institutions financières certaines mesures permettant de conserver, pour les besoins de l'application des lois, une trace sur papier.

18. La recommandation 8 applique les prescriptions du GAFI aux institutions financières non bancaires. La recommandation 9 demande aux pays Membres de déterminer si d'autres activités financières exercées par des entreprises non financières sont vulnérables sur le plan du blanchiment des capitaux et, dans l'affirmative, de mettre en place des contrôles efficaces³. Les services de monnaie électronique pourraient sans doute relever de ces deux recommandations.

³ A l'annexe de la recommandation n°9, parmi les exemples d'activité dont pourraient relever les systèmes de monnaie électronique, on citera l'acceptation de dépôts et autres fonds

19. Certains systèmes de monnaie électronique facilitent l'échange de valeurs financières sans la participation d'un intermédiaire financier comme une banque. Ces systèmes ont donc tendance à éliminer les "points de passage obligé" si importants pour les enquêtes. Dans ces conditions, à mesure que le fonctionnement de ces systèmes est mieux connu, les pouvoirs publics ont à déterminer les mesures réglementaires qu'il faudra prendre le cas échéant.

(ii) *Rôle des autorités réglementaires/administratives*

20. Les recommandations du GAFI 26, 27, 28 et 29 concernent le rôle des autorités réglementaires et autres autorités administratives pour l'évaluation et l'exécution des mesures anti-blanchiment. Les systèmes de monnaie électronique posent problème en ce sens que certains d'entre eux peuvent être fournis par des entreprises qui ne sont pas soumises aux dispositifs réglementaires en place. Il n'y a pas de consensus quant à la nature et à l'ampleur de la surveillance que doivent exercer les pouvoirs publics sur les systèmes de monnaie électronique. En outre, du fait des progrès technologiques, on peut se demander s'il existe un moyen efficace, ou même s'il est possible, d'évaluer le niveau de conformité de la même manière qu'on procède actuellement pour les institutions financières réglementées. Les recommandations mentionnées ci-dessus postulent cette possibilité.

(iii) *Identification du client et mesures de conservation de documents/de détection des activités suspectes*

21. Avec les systèmes de monnaie électronique, il peut être difficile d'identifier le client de façon efficace et sûre. Sur Internet, il peut être impossible de distinguer entre un énorme conglomerat international et un petit garagiste et, dans les deux cas, on pourra ne savoir pratiquement rien sur les activités effectives de l'entreprise. Comment les prestataires de monnaie électronique vont-ils connaître véritablement leurs clients et comment détecter les activités suspectes parmi le très grand nombre d'opérations prévisibles ?

22. L'application de plusieurs recommandations pourrait soulever des difficultés pour les systèmes de monnaie électronique. Par exemple, les recommandations 10 à 12 exigent des institutions financières qu'elles conservent certaines pièces se rapportant aux opérations, qu'elles vérifient et enregistrent l'identité des clients et qu'elles vérifient l'existence et la structure juridique des sociétés. En outre, des mesures raisonnables doivent être prises pour obtenir et conserver des informations sur la véritable identité des personnes dans l'intérêt desquelles des opérations sont réalisées ou des comptes sont ouverts. Tous ces documents doivent être conservés au moins cinq ans et être mis, si nécessaire, à la disposition des autorités compétentes. Le problème est de savoir comment ces mesures pourraient être appliquées aux systèmes de monnaie électronique. De plus, conformément aux recommandations 14 à 19, les institutions financières doivent détecter et déclarer les activités suspectes. Elles doivent également mettre en place des programmes de lutte contre le blanchiment des capitaux.

23. La transférabilité de la monnaie électronique risque d'avoir des conséquences du point de vue du blanchiment des capitaux. Avec certains systèmes, les transferts ne se font qu'entre un particulier et un détaillant ou un émetteur, mais avec d'autres ils peuvent s'effectuer entre particuliers. Certains concepteurs de ces systèmes considèrent que, grâce à l'absence d'intermédiaires, on obtient un équivalent plus proche du numéraire. D'autres jugent que cette caractéristique accroît la probabilité de fraude et de contrefaçon⁴. L'une

remboursables du public, la fourniture de services de transmission monétaire, l'émission ou la gestion de moyens de paiement et les opérations de change.

⁴ Les informations à ce sujet sont reprises du document intitulé "Electronic Money : Law Enforcement Concerns", juin 1996, établi par la Banque des règlements internationaux (BRI). On s'est appuyé également sur les déclarations des représentants de la BRI lors de l'exercice sur les typologies.

des solutions pourrait être que les prestataires de monnaie électronique n'autorisent entre les particuliers que des achats de faible valeur.

24. Des plafonds de valeur peuvent également avoir une incidence sur le blanchiment des capitaux. D'un système à l'autre, les montants qui peuvent être détenus par un particulier ou un détaillant au moyen du microprocesseur ou d'un autre dispositif sont variables. Lors de la plupart des essais de systèmes de monnaie électronique, on a fixé des plafonds allant jusqu'à l'équivalent de 1000 dollars US, mais avec les moyens technologiques existants, les opérations pourraient porter sur des montants illimités.

25. Quoi qu'il en soit, il est probable que les émetteurs, pour réduire le risque de fraude, limiteront la valeur stockée sur chaque dispositif. Les systèmes de monnaie électronique pourraient appliquer des plafonds qui seraient fonction des besoins et seraient déterminés selon des critères commerciaux. Par exemple, un détaillant pourrait disposer d'un plafond plus élevé qu'un particulier, ou même que d'autres détaillants, en fonction du volume de ses activités. En outre, des dates d'expiration pourraient être prévues ; à l'issue d'un certain délai, il faudrait que l'émetteur intervienne de nouveau ou que la valeur soit redéposée dans un compte. On peut également imaginer que la valeur électronique ne soit valable que pour un certain nombre d'opérations.

26. Mais, comme pour les instruments monétaires et les opérations classiques de transfert, on peut s'attendre à ce que les blanchisseurs exploitent les plafonds, quels qu'ils soient. De même qu'ils structurent aujourd'hui leurs opérations de façon à ne pas dépasser les plafonds qui déclenchent une déclaration, ils pourraient obtenir plusieurs cartes, opérer sous plusieurs noms ou faire appel à plusieurs émetteurs.

27. Les obligations en matière de conservation de documents sont essentielles du point de vue de l'application des lois. Elles sont variables d'un système à l'autre, en ce qui concerne aussi bien les relevés des différentes opérations que le titre de propriété. Certains systèmes n'exigent que des documents très limités, alors que d'autres conservent une documentation détaillée dans une base de données centralisée.

28. Relevés d'opérations : il n'est pas réaliste de vouloir centraliser les opérations entre particuliers. Même si cela était possible du point de vue technologique, un relevé de chaque opération serait prohibitif et la masse considérable de données qui en résulterait n'aurait aucune valeur commerciale et ne serait pas non plus exploitable pour l'application des lois. En outre, si on conserve trop de documents détaillés, le client risque de ne pas l'accepter pour des raisons de protection de la vie privée. Certains clients voudront sans doute pourtant des relevés pour leurs opérations et on peut penser que parmi les relevés conservés par les opérateurs des systèmes de monnaie électronique pour leurs besoins propres et à des fins de protection contre la fraude, certains pourraient être également utilisés pour lutter contre le blanchiment de capitaux.

29. Titre de propriété : avec certains systèmes, il serait possible d'acheter des cartes prépayées dans des distributeurs. Avec d'autres, il faudrait ouvrir un compte et le titulaire sera identifié avant de pouvoir effectuer des opérations. Bien évidemment, moins de documents seraient conservés, plus le système serait attrayant pour les criminels.

(iv) Instaurer un équilibre entre la protection de la vie privée, la sécurité publique et l'accès légitime des autorités chargées de l'application des lois et de la réglementation

30. La rapidité, la sécurité et l'anonymat des systèmes de monnaie électronique sont des caractéristiques positives qui sont à même de protéger ces systèmes contre les abus. Mais ces mêmes caractéristiques sont susceptibles également d'attirer les individus qui auront en vue une utilisation illicite. La sécurité et l'anonymat préservent la vie privée, ce qui peut être vital sur le plan de l'efficacité et de la compétitivité, mais elles peuvent également, sur le plan répressif, empêcher la détection d'opérations illicites. Par ailleurs, en vertu de la recommandation 2, les lois sur le secret professionnel des institutions financières doivent être conçues de manière à ne pas entraver les mesures anti-blanchiment.

C Efficacité des techniques traditionnelles d'investigation

31. Les techniques mises en oeuvre dans les systèmes de monnaie électrique auront des répercussions sur l'efficacité des techniques actuelles d'investigation dans le domaine de la délinquance financière. Ces techniques reposent sur certains préalables, notamment l'intervention d'une banque pour réaliser certaines opérations, l'aptitude des institutions financières à surveiller les activités de la clientèle et l'utilisation d'une monnaie matérialisée. Or, les systèmes de monnaie électronique remettent en question ces hypothèses quant à la nature des opérations bancaires et quant aux modalités des investigations.

(i) *Moindre vulnérabilité à la détection*

32. Les blanchisseurs ont toujours dû faire face au problème du volume physique du numéraire ; il n'est pas rare que de l'argent soit abandonné tout simplement parce qu'on n'a pas pu le déplacer assez rapidement. Avec la monnaie électronique, la contrebande d'argent est bien moins nécessaire. Il n'y a plus besoin de transporter l'argent acquis illicitement dans un conteneur ou dans un grand nombre de valises à double fond ; des sommes considérables peuvent être transférées instantanément et en toute sécurité en appuyant sur quelques touches.

33. Les systèmes de monnaie électronique ouvrent la possibilité de transférer des fonds dans le monde entier sans avoir à faire appel à l'intermédiaire traditionnel, l'établissement de dépôts. Les fonds pourraient être transférés dans les pays les plus laxistes du point de vue de la lutte contre le blanchiment de l'argent. En outre, les cartes à plafond très élevé seraient plus faciles à dissimuler que le numéraire. La recommandation 22 invite précisément les pays à envisager la mise en oeuvre de mesures destinées à détecter ou à surveiller les transports physiques transfrontaliers d'espèces et d'instruments au porteur ou négociables.

(ii) *Une surveillance de plus en plus difficile du fait de la rapidité des transactions financières*

34. Etant donné la rapidité de la circulation de la monnaie électronique (en particulier sur Internet), il sera difficile de détecter ou de dépister ce type de transfert de fonds. Avec ces systèmes de paiement et le phénomène de désintermédiation, les autorités réglementaires et les services répressifs n'auront pas la tâche facile pour mettre en place des dispositifs susceptibles de prévenir le blanchiment de capitaux.

(iii) *Le volume des opérations entrave la détection*

35. On estime aujourd'hui que les opérations illicites ne représentent qu'une faible fraction des 2 000 milliards de dollars qui font l'objet de virements à travers le monde. Lorsqu'ils seront largement utilisés, les systèmes de monnaie électronique traiteront également un certain volume d'opérations illicites. On peut penser que les systèmes de monnaie électronique traiteront des opérations d'un montant plus faible que les systèmes de transfert électronique, mais ils traiteront probablement un plus gros volume d'opérations, de sorte qu'il sera encore plus difficile de détecter les opérations illicites, ne serait-ce qu'à cause du volume des fonds qui circuleront dans le système.

36. Du fait du volume énorme et de la rapidité du traitement des données informatisées, il sera problématique de mettre au point des indicateurs pour la détection des activités suspectes. A titre de comparaison, le système SWIFT, l'un des principaux systèmes de transfert électronique de fonds, reçoit environ 2.5 millions de messages par jour et 580 millions par an. Il compte 135 pays membres et 5 300 utilisateurs. Il traite 1 000 opérations par seconde⁵.

⁵ Source : Groupe de travail fraude de la Fédération bancaire de l'Union européenne, note explicative : Systèmes de paiement électroniques et blanchiment d'argent, 30 septembre 1996.

37. A l'heure actuelle, on estime le nombre de sites sur Internet à 12.8 millions et le nombre des utilisateurs à 61.9 millions, ce qui donne plus d'un milliard de messages électroniques par mois. Ces chiffres, considérables par rapport à ceux indiqués pour le système SWIFT, montrent bien que la surveillance dans le domaine de la monnaie électronique est un véritable défi⁶.

38. Conformément aux recommandations 23 et 30, les pays devraient envisager d'enregistrer sous une forme agrégée les flux d'espèces et réfléchir à l'utilité d'un dispositif de déclaration des transactions en espèces. Avec les systèmes de monnaie électronique, on peut imaginer combien cela serait difficile et probablement extrêmement coûteux.

D. Problèmes de compétence au niveau international

39. Dans le cas des systèmes de monnaie électronique conçus pour des opérations internationales et pour de multiples monnaies, les services opérationnels se heurteront à une autre difficulté : comment déterminer l'autorité compétente ? A l'heure actuelle, les dispositifs réglementaires et répressifs s'appuient sur certaines délimitations, financières et géographiques. A mesure que s'estomperont les frontières pour les opérations financières internationales, une coopération et une coordination internationales seront encore plus indispensables pour que les mesures qui sont prises et les normes qui sont appliquées soient cohérentes. Les recommandations 20, 21 et 32 visent un certain nombre de mesures susceptibles d'améliorer l'application des normes internationales.

III. RESUME/CONCLUSIONS

(i) Interopérabilité

40. Les systèmes de monnaie électronique ne comportent en eux-mêmes aucune caractéristique intrinsèque qui puisse les rendre attrayants pour les criminels. Les prestataires de monnaie électronique prendront en compte toute une série de facteurs pour déterminer les caractéristiques à long terme de leur système ; l'acceptation par le client et la prévention de la fraude joueront à cet égard un rôle primordial. L'évolution de ces systèmes et la façon dont ils seront finalement conçus influenceront sur leur attrait pour les blanchisseurs d'argent. Les caractéristiques qui seront retenues pour les systèmes de monnaie électronique seront fonction de tout un ensemble d'éléments, notamment la stratégie commerciale, qui fera intervenir l'acceptation par le client et les considérations de prudence au niveau du fonctionnement du système, ainsi que le choix des concurrents et le cadre juridique et réglementaire⁷.

41. Il faut manifestement s'efforcer de dissocier les problèmes qui doivent être résolus au stade de la mise au point des systèmes de ceux qu'il faudra résoudre au cas par cas une fois que les systèmes seront en place.

(ii) Rôle des pouvoirs publics

42. Dans le monde de la finance "analogique", le secteur privé, en innovant et en s'adaptant, a su régler un grand nombre de problèmes à la demande des pouvoirs publics sans qu'il ait fallu pour autant imposer de nouvelles obligations réglementaires. De leur côté, le public et les professionnels se tournent vers les autorités pour qu'elles fixent des normes et créent des conditions d'égalité entre les opérateurs du secteur

⁶ Les chiffres concernant les sites et les messages électroniques proviennent de la Network Wizards Survey, juillet 1996, site www.nw.com web ; les chiffres concernant les utilisateurs ont été obtenus au moyen du générateur de statistiques Anamorph, décembre 1996, site www.anamorph.com web.

⁷ Document de la BRI : Electronic Money: Law Enforcement Concerns, juin 1996.

privé, cette action revêtant une importance toute particulière à mesure que les activités financières se mondialisent.

43. On ne voit pas pourquoi il en serait autrement dans le nouveau monde de la finance "numérique". Le secteur privé devra coopérer au règlement des problèmes au fur et à mesure qu'ils se poseront. Les pouvoirs publics devront étudier soigneusement leur réponse, de façon à exploiter, lorsque cela sera possible, les solutions qu'offre le marché, tout en se dotant de l'expertise nécessaire pour être à même de prendre les bonnes décisions⁸.

(iii) *Prestataires de monnaie électronique non bancaires/non traditionnels*

44. Sans nuire au développement de ces systèmes, les services opérationnels et les autorités réglementaires doivent réfléchir aux nouveaux problèmes que posent les prestataires de monnaie électronique autres que les banques. En dehors de la question de la désintermédiation, il faudra également déterminer quels services seront chargés de faire respecter les mesures anti-blanchiment. Il faudra également s'interroger sur la nature de ces mesures et se demander si, vu l'état d'avancement des technologies, il est même possible d'évaluer efficacement la conformité aux réglementations.

(iv) *Techniques d'application des lois*

45. Les techniques et les méthodes traditionnelles risquent de perdre de leur efficacité ou même d'être totalement obsolètes. Il faudra commencer d'envisager de nouvelles méthodes en plus de celles actuellement utilisées, pour être mieux à même de prévenir et de détecter les opérations de blanchiment au fur et à mesure de la diffusion des nouvelles technologies de paiement dans le monde.

(v) *Concilier l'anonymat et la responsabilité*

46. Il faut qu'un juste équilibre s'instaure entre le droit à la protection de la vie privée dans le domaine financier et les impératifs légitimes de prévention et de détection de la criminalité. Le GAFI s'est efforcé de parvenir à cet équilibre dans ses recommandations applicables au secteur des services financiers tels qu'ils se présentent actuellement, mais les nouvelles technologies créeront de nouveaux défis. Il faudra veiller tout particulièrement à ce que les prestataires de monnaie électronique puissent dans la pratique mettre en place les mesures qui s'imposent sans avoir à supporter des coûts et des charges inutiles.

47. Pour mener à bien efficacement cette tâche, il faut que le GAFI continue de mettre en contact les services opérationnels, les autorités réglementaires et le secteur privé pour examiner les questions d'intérêt mutuel. C'est ainsi que nous pourrions élaborer des mesures efficaces et raisonnables pour la prévention et la détection de la criminalité financière, sans nuire aux effets bénéfiques des nouvelles technologies pour les entreprises et les consommateurs.

48. Il est clairement apparu à l'occasion de l'exercice sur les typologies que les professionnels du secteur de la monnaie électronique souhaitent et doivent être mieux informés des préoccupations des pouvoirs publics, de façon à pouvoir apporter des solutions aux problèmes que leurs systèmes paraissent poser. Manifestement, les services opérationnels doivent maintenir leurs contacts avec les professionnels pour mieux comprendre le fonctionnement de ces systèmes. L'une des missions essentielles du GAFI doit être de continuer à coordonner et à faciliter les communications entre le secteur de la monnaie électronique et les services opérationnels ainsi que les autorités réglementaires, et également entre un certain nombre d'organisations internationales, notamment l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la Banque des règlements internationaux (BRI) et le Comité de Bâle.

⁸ An Introduction to Electronic Money Issues, document rédigé pour la Conférence du Département du Trésor des Etats-Unis : Toward Electronic Money & Banking, 19-20 septembre 1996, Washington D.C.

49. A l'heure actuelle, les réglementations concernant spécifiquement les systèmes de monnaie électronique sont très rares, et il n'y en a d'ailleurs peut-être même aucune. Les pouvoirs publics se tournent vers les professionnels pour être informés des derniers progrès technologiques. De leur côté, ils doivent être prêts à faire connaître aux professionnels leurs réactions et leur position de façon que ceux-ci puissent en tirer parti en temps utile. Il se peut que des entreprises ou des pays s'efforcent d'attirer des clients en lançant des systèmes de monnaie électronique moins réglementés ou en adoptant des réglementations moins strictes. Le GAFI devra veiller à l'égalité des conditions, de façon que certains prestataires de monnaie électronique se livrant à des activités légitimes ne subissent pas un désavantage concurrentiel.

IV. APPENDICES

Appendice 1 Tableau 1 : Caractéristiques de la monnaie électronique : généralisations simplifiées.

Appendice 2 Diagrammes 1-4 : Modèles de paiement par monnaie électronique

**CARACTERISTIQUES DES SYSTEMES DE MONNAIE ELECTRONIQUE
GENERALISATIONS SIMPLIFIEES ***

<u>SYSTEMES DE PAIEMENT ACTUELS</u>	<u>SYSTEMES DE MONNAIE ELECTRONIQUE</u>
Contrôle étroit par les banques centrales	Positions nationales diverses quant au contrôle
Surveillance et réglementation très structurées	Dispositifs très techniques à concevoir
Très nombreux ouvrages sur les problèmes juridiques et les politiques à suivre	Applicabilité indéterminée des lois et réglementations actuelles
Moyens de paiement matérialisés : chèque, numéraire	Caractère immatériel
Infrastructures considérables dans le monde entier	Petite taille, informatisation
Intensité relativement forte en main-d'oeuvre	Intensité relativement forte en capital
Infrastructures très coûteuses (bâtiments)	Installations décentralisées à faible coût
Transferts dominés par les banques	Transferts au moyen d'ordinateurs personnels
Paiements des consommateurs essentiellement par chèque	Essentiellement cyber-monnaie
La monnaie circule lentement	La monnaie circule rapidement
Intermédiation dominée par les banques	Intermédiaires non traditionnels
Nécessité d'un mécanisme de compensation	Compensation moins nécessaire ou supprimée
Transport physique	Télécommunications
Utilisation de certaines monnaies à l'échelle mondiale	Change facile/une monnaie
Numéros de série et relevés bancaires	Messages chiffrés
Importante collection de données statistiques	Aucune méthode pour les statistiques concernant la masse monétaire
Frontières économiques nationales	Caractère amorphe des frontières politiques et économiques
Compétences précises	Compétences concurrentes et indéterminées
Méthodes normalisées de validation généralement non réfutables	Méthodes évolutives de vérification des opérations
Fongibilité	Convertibilité en numéraire spécifique au système
Authentification, structure établie pour la vérification de l'authenticité	Indéterminée, spécifique au système, pouvant faire intervenir un tiers.

* Ces exemples se réfèrent aux Etats-Unis et sont inclus uniquement à des fins illustratives.

Source : Cyberpayments: An Introductory Survey, FinCEN, 27 septembre 1995.