

# L'ACTION DU GAFI

SECRÉTARIAT DU GAFI\*

**A** la fin des années 1980, le trafic illégal de stupéfiants avait pris des proportions alarmantes et affectait le monde entier. La vaste répartition géographique des activités de production, les circuits internationaux de distribution et l'augmentation des échanges financiers internationaux sont autant de facteurs qui enrayaient les effets des législations nationales à l'époque, les résultats des autorités de poursuites n'étant plus suffisants à eux seuls pour combattre efficacement ce fléau. C'est dans ce contexte que s'est imposée la nécessité de mettre en place une action internationale coordonnée pour lutter contre le blanchiment de capitaux (LBC) et les autres abus du système financier, et ainsi s'attaquer au cœur du trafic illégal de stupéfiants et de la criminalité organisée.

## **LES 40+9 RECOMMANDATIONS DU GAFI : STANDARD INTERNATIONAL EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME**

En 1989, les ministres du G7 ont pris des mesures visant à renforcer la coopération internationale afin de supprimer l'approvisionnement et à juguler la demande de drogue. Ils ont décidé de la création du Groupe d'action financière (GAFI) qui avait pour mission originelle la prévention de l'utilisation du système bancaire et des autres institutions financières à des fins de blanchiment de capitaux. Plus précisément, son mandat était de développer au niveau international des mesures permettant l'identification, le suivi et la saisie des produits

---

\* Groupe d'action financière.

du trafic de stupéfiants et des autres activités criminelles au niveau national. C'est ainsi qu'à la suite de l'examen des mesures nationales existantes, il a élaboré et adopté, en avril 1990, 40 Recommandations sur le blanchiment de capitaux comportant une série de mesures ayant trait au système juridique pénal et aux autorités de poursuites pénales, au système financier et à sa réglementation ainsi qu'à la coopération internationale.

À la suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001, son mandat a été étendu à la lutte contre le financement du terrorisme (LFT). Huit nouvelles Recommandations, dites « Recommandations spéciales sur le financement du terrorisme », ont été préparées, puis adoptées par le GAFI dès octobre 2001. Plus tard, en 2004, une neuvième Recommandation spéciale sur les mouvements transfrontaliers d'espèces viendra compléter et renforcer l'arsenal de lutte contre le financement du terrorisme<sup>1</sup>.

## **LA COMPOSITION DU GAFI**

Outre ses missions, la composition du GAFI a également évolué depuis sa création. En 1989, le GAFI rassemblait 16 membres. Il en compte désormais 36 (34 pays et 2 organisations internationales) et regroupe toutes les places financières significatives et les pays présentant une importance stratégique au regard de ses deux missions principales<sup>2</sup>. Mais les normes du GAFI ne sont pas uniquement destinées à ses seuls membres. Les délinquants et les organisations criminelles profitent eux aussi de la mondialisation des échanges financiers et de l'accès aisé aux places financières étrangères et à leurs acteurs. Ils en exploitent toutes les failles, en particulier les différences, voire les incompatibilités entre les systèmes des différents pays, pour poursuivre leurs activités illicites de blanchiment des produits criminels ou de financement du terrorisme. Il est donc essentiel pour être efficace qu'un standard international commun, les Recommandations du GAFI, soit endossé et appliqué dans le plus grand nombre de pays. À ce jour, plus de 180 pays et juridictions se sont engagés, au travers de huit organismes régionaux de type GAFI, à mettre en œuvre ces Recommandations.

## **LES ÉVALUATIONS MUTUELLES**

Au regard du droit international, les Recommandations du GAFI ne sont pas des instruments juridiques contraignants pour les États, même pour ses membres qui les ont développées et pour les États qui les ont endossées. Ainsi, le GAFI s'est-il très rapidement doté après sa création d'un mécanisme original afin d'encourager les pays à mettre en œuvre les Recommandations qu'ils avaient

élaborées. Il s'agit d'un processus d'évaluation de ses membres par leurs pairs, dit le processus d'« évaluation mutuelle ». Ces évaluations permettent au GAFI d'apprécier la mise en œuvre par ses membres des 40+9 Recommandations, ainsi que leur niveau de conformité aux normes internationales en matière de LBC/FT.

Les évaluations mutuelles des pays qui ont endossé ces 40+9 Recommandations, mais qui ne sont pas membres du GAFI, sont réalisées par l'un des huit organismes régionaux de type GAFI<sup>3</sup> dont les pays sont membres ou, de façon plus ponctuelle, par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale<sup>4</sup>. Toutes les évaluations mutuelles, qu'elles soient conduites par le GAFI un organisme régional de type GAFI ou une institution financière internationale, utilisent la même méthodologie d'évaluation élaborée par le GAFI en 2004. Cette méthodologie comprend des critères qui permettent de mesurer le niveau de conformité des pays pour chaque Recommandation. En fonction du nombre de critères remplis et de l'efficacité du dispositif mis en œuvre, un pays peut être noté comme étant en totale conformité, en grande partie conforme, en conformité partielle ou en non-conformité avec une Recommandation. L'utilisation d'une méthodologie commune garantit l'uniformité, la transparence et l'objectivité du processus d'évaluation. Afin d'apporter plus de transparence aux résultats des évaluations, tous les rapports d'évaluation mutuelle, qu'ils soient préparés et adoptés<sup>5</sup> par le GAFI ou par un organisme régional de type GAFI, doivent également être publiés sur le site Internet de l'organisme qui les a réalisés.

La surveillance de la mise en œuvre du dispositif de LBC/FT ne s'arrête pas à l'adoption d'un rapport d'évaluation mutuelle. Le GAFI s'est également doté d'un mécanisme de suivi des évaluations afin de s'assurer que les lacunes et les défaillances identifiées dans les rapports soient effectivement traitées. Les évaluations ne constituent donc pas une fin en soi, mais doivent être comprises comme un outil qui permet de faire l'évaluation des mécanismes existants et de préparer les réformes futures, dans la perspective d'améliorer la conformité aux normes internationales. Il est prévu par le processus de suivi que lorsqu'un pays ne fait pas de progrès satisfaisants pour remédier aux défaillances identifiées par le rapport d'évaluation mutuelle, le GAFI peut exercer un suivi renforcé sur le pays. Dans les cas les plus graves, il peut prendre des mesures allant de l'envoi d'une lettre de son président aux autorités politiques du pays jusqu'à l'exclusion du pays. Les organismes régionaux, qui y ont tous le statut de membres associés du GAFI, disposent de procédures équivalentes.

Au-delà du processus de suivi individuel de chaque pays, le GAFI tire également des conséquences plus générales de ses évaluations mutuelles. En juin 2011, il a achevé son troisième cycle d'évaluations mutuelles et, à l'instar de ce qui avait déjà été pratiqué à l'issue des cycles précédents d'évaluations mutuelles, il a dressé un bilan de la mise en œuvre des 40+9 Recommandations et a revu ses standards. En 2003, les 40 Recommandations ont été révisées et la méthodologie a été adoptée en 2004 en vue de l'évaluation de la conformité des pays

aux 40 Recommandations révisées, ainsi qu'aux Recommandations spéciales sur le financement du terrorisme.

Le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ainsi que d'autres formes de finance illicite continuent d'évoluer et de menacer le développement et l'intégrité du système financier international. Pour rester efficaces dans la lutte contre ces phénomènes, les mesures prônées par les Recommandations du GAFI doivent également continuer d'être précisées et renforcées. Elles doivent en particulier permettre de faire face aux méthodes et aux techniques employées par les délinquants financiers du terrorisme et tirer les enseignements de l'exercice des évaluations mutuelles. C'est dans cette perspective, mais également dans celle de clarifier et de renforcer les Recommandations que le GAFI revoit ses normes.

Le troisième cycle des évaluations du GAFI est désormais achevé et les huit organismes régionaux de type GAFI sont également en train de terminer un cycle d'évaluations de la conformité de leurs membres aux 40+9 Recommandations du GAFI telles que révisées en 2003 et suivant la même méthodologie d'évaluation<sup>6</sup>. Au total, ce sont plus de 180 pays qui ont fait l'objet d'une telle évaluation, ce qui renforce le statut de standard international en matière de LBC/FT des Recommandations du GAFI.

## LA RÉVISION DES RECOMMANDATIONS DU GAFI

Anticipant quelque peu l'achèvement du troisième cycle d'évaluations mutuelles, le GAFI a entrepris depuis deux ans un examen approfondi des Recommandations et de leurs notes interprétatives. L'objectif des Recommandations en préparation est double. D'une part, il s'agit de préciser et de renforcer les obligations, en particulier celles applicables dans les situations présentant des risques élevés, et, d'autre part, les Recommandations dont la mise en œuvre doit être améliorée. Ainsi, les Recommandations proposées sont affirmées sur les questions de la transparence, de la corruption et désormais du financement de la prolifération des armes de destruction massive. Par ailleurs, elles appréhendent au mieux la réalité : elles mettent l'accent sur les situations présentant des risques plus élevés de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et permettent une plus grande flexibilité dans l'application de mesures simplifiées dans les situations présentant des risques plus faibles.

Les modifications majeures proposées ont trait :

– à *l'approche fondée sur le risque* : les nouveaux standards imposeront aux pays d'adopter une approche fondée sur le risque pour la mise en œuvre de leurs obligations en matière de LBC/FT. Les pays doivent connaître les risques auxquels ils sont sujets, adapter en conséquence leurs dispositifs de LBC/FT et appliquer

des mesures renforcées lorsque les risques sont plus élevés. Ils peuvent appliquer des vigilances simplifiées lorsque les risques sont plus faibles. Les institutions financières et non financières, qui selon les situations appliquent des mesures renforcées ou simplifiées, doivent également adopter une telle approche et connaître les risques que présentent leurs activités et leurs clients. L'approche fondée sur le risque devrait permettre aux pays de mieux allouer leurs ressources et laisser aux institutions financières et non financières plus de flexibilité, et ainsi de réduire le coût de ces mesures ;

– à la *transparence* : l'absence d'information sur la propriété et le contrôle des personnes morales et autres constructions juridiques ou sur l'identité du donneur d'ordres et du bénéficiaire de transferts électroniques de fonds rend ces instruments vulnérables et susceptibles d'être utilisés à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. Les travaux de révision des Recommandations se sont donc efforcés d'améliorer les obligations relatives à la transparence ;

– à la *coopération internationale* : la globalisation des menaces de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme a logiquement conduit le GAFI à renforcer les Recommandations relatives à la coopération entre les autorités compétentes des États et entre les groupes financiers ;

– aux *menaces nouvelles et émergentes et aux nouvelles priorités* :

- *le financement de la prolifération* : la prolifération illicite des armes de destruction massive constitue une préoccupation particulièrement importante en termes de sécurité, mais l'application de mesures financières permet de combattre efficacement cette menace. Ainsi, le GAFI propose une nouvelle Recommandation consacrée à cette problématique ; elle a pour objectif d'assurer que tous les pays mettent en œuvre de manière efficace et cohérente les sanctions financières décidées par le Conseil de sécurité des Nations unies ;

- *la corruption* : le GAFI propose de renforcer les obligations applicables aux personnes politiquement exposées, qui peuvent présenter un risque élevé de corruption en raison des fonctions publiques importantes qu'elles occupent. Sont visées les personnes politiquement exposées étrangères (c'est-à-dire qui exercent à l'étranger des fonctions qui les qualifient de politiquement exposées), leurs familles et ceux qui leur sont étroitement associés, mais également, et c'est l'apport de la révision, les personnes politiquement exposées qui exercent des fonctions nationales ou au sein d'organisations internationales. Cet ajout permet de tenir compte des méthodes utilisées par les officiels et les dirigeants corrompus pour blanchir les produits de la corruption ;

- *les infractions fiscales* : il est proposé d'étendre la liste des infractions sous-jacentes au blanchiment de capitaux aux infractions fiscales et ainsi d'élargir la compétence des autorités en charge de la LBC aux infractions fiscales, notamment l'évasion fiscale. Cela devrait également permettre une meilleure coordination entre les autorités en charge des questions de blanchiment de capitaux et les autorités fiscales et de lever l'obstacle à la coopération internationale que constitue l'excuse fiscale ;

- *le financement du terrorisme* : il demeure une préoccupation sérieuse pour la communauté internationale et un objectif essentiel des Recommandations du GAFI. Il est proposé d'intégrer les 9 Recommandations spéciales sur le financement du terrorisme aux 40 Recommandations ; cela témoigne du fait que la question du financement du terrorisme est une préoccupation de longue date, mais également de la complémentarité et des liens ténus entre les mesures de LBC et de LFT.

Il est prévu que les nouvelles Recommandations et leurs notes interprétatives seront discutées et adoptées lors de la réunion plénière du GAFI en février 2012, après plusieurs consultations des représentants du secteur privé, qui les mettront en œuvre, mais également la consultation plus large du public. Le quatrième cycle des évaluations mutuelles du GAFI devrait démarrer en 2013, lorsque la méthodologie aura elle aussi été modifiée afin de refléter les modifications des Recommandations. Les organismes régionaux de type GAFI débiteront également un nouveau cycle d'évaluations de leurs membres.

## LE RENOUVELLEMENT DU MANDAT DU GAFI

Le GAFI est un organisme intergouvernemental. Il n'a pas de structure, ni de missions définies par un traité ou un statut, mais par un mandat. Son mandat actuel, d'une durée de huit ans, a été adopté en 2004. Il a fait l'objet d'une révision au milieu de son mandat en 2008, afin que ses actions restent pertinentes et permettent de répondre aux menaces actuelles. Son mandat prendra donc fin en 2012 ; aussi, un nouveau mandat est-il en cours de préparation. Il est prévu que les ministres du GAFI discutent du renouvellement de son mandat en avril 2012.

Il devrait poursuivre les missions déjà exercées en vertu de son actuel mandat ; il s'agit en particulier des évaluations mutuelles, de l'identification des juridictions présentant des risques élevés et des juridictions non coopératives ainsi que des travaux sur les méthodes et les tendances du blanchiment de capitaux, du financement du terrorisme et des autres formes de financement illicite appelées « typologies ».

La lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme nécessite une action efficace et coordonnée contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. L'utilisation des flux financiers clandestins peut également faciliter d'autres activités illicites, telles que la corruption ou le financement de prolifération. L'action du GAFI vise à lutter contre les menaces à l'intégrité du système financier international au travers de l'élaboration de normes de LBC/FT – ses Recommandations. N'ayant pas de valeur juridique *per se*, ces dernières

sont toutefois suivies par la quasi-totalité des pays du monde et leur mise en œuvre est régulièrement évaluée et suivie conformément au processus des évaluations mutuelles menées par le GAFI et huit groupes régionaux de type GAFI. Le processus d'évaluation est renforcé par une collaboration étroite avec les institutions financières internationales.

Afin d'assurer que ses Recommandations restent d'actualité, il est essentiel que le GAFI conserve sa structure originale qui lui confère la flexibilité requise par sa mission. Une large part des activités qu'il a menées au cours des deux dernières années a été consacrée à une revue de ses normes. Ces travaux devraient aboutir en 2012 à l'adoption des 40 Recommandations révisées et au renouvellement par ses ministres de son mandat. Ensuite, un nouveau cycle d'évaluations va commencer après l'adoption des nouveaux standards et la révision en conséquence des instruments d'évaluation, afin de maintenir la pression sur les États pour qu'ils se dotent des outils nécessaires leur permettant de lutter efficacement contre le blanchiment de capitaux et le financement des activités illicites, telles que le terrorisme ou la prolifération des armes de destruction massive.

### *NOTES*

1. Les textes des Recommandations du GAFI sont disponibles sur son site : [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org).
2. À sa création, le GAFI rassemblait 16 membres : les pays du G7 (Allemagne, Canada, États-Unis, France, Italie, Japon et Royaume-Uni) ainsi que 8 autres pays (Australie, Autriche, Belgique, Espagne, Luxembourg, Royaume des Pays-Bas, Suède, Suisse) et 2 organisations internationales (Commission des communautés européennes et Conseil de coopération du Golfe). Les 19 pays qui ont rejoint le GAFI après sa création sont : l'Afrique du Sud, l'Argentine, le Brésil, la Chine, le Danemark, la Fédération de Russie, la Finlande, la Grèce, Hong Kong, l'Inde, l'Irlande, l'Islande, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, le Portugal, la République de Corée, Singapour et la Turquie.
3. Le Groupe d'action financière d'Amérique du Sud contre le blanchiment de capitaux (GAFISUD), le Groupe d'action financière des Caraïbes (GAFIC), le Groupe d'action financière du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (GAFIMOAN), le Groupe antiblanchiment en Afrique orientale et australe (GABAOA), le Groupe Asie-Pacifique (GAP), le Groupe Eurasie, le Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique de l'Ouest (GIABA) et MONEYVAL (le Comité d'experts du Conseil de l'Europe sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme).
4. Les rapports préparés par la Banque mondiale et le FMI ne sont pas des évaluations par les pairs ; ils ne sont donc pas appelés « rapports d'évaluation mutuelle », mais « rapport d'évaluation détaillée ».
5. Les rapports préparés par la Banque mondiale et le FMI sont discutés et adoptés par le GAFI ou l'organisme régional duquel le pays évalué est membre.
6. Les organismes régionaux ont été créés à des dates différentes et connaissent des développements différents. Ainsi, par exemple, MONEYVAL a achevé trois cycles complets d'évaluations de ses membres et entreprend actuellement un quatrième cycle d'évaluations (dit « de suivi »), alors que le GIABA estime que le premier cycle d'évaluations de ses membres devrait s'achever à la fin de 2012.

