



LES DÉFIS POSÉS AU GAFI

JOCHEN SANIO*

En juillet 2002, l'Allemagne a succédé à Hong Kong, Chine, à la présidence du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (Gafi)¹. Le cycle 2001/2002 des travaux du Gafi avait été marqué par les débuts de la lutte contre le financement du terrorisme. En plus de ses activités traditionnelles de lutte contre le blanchiment de capitaux, le Gafi est désormais pleinement engagé dans la mise en œuvre d'un plan d'action pour combattre le financement du terrorisme. Dans ce contexte, lors de leur réunion plénière du 9 au 11 octobre 2002 à Paris, les membres du Gafi ont adopté un programme de travail très ambitieux pour la quatorzième session des travaux du Gafi. Le présent article a donc pour objet de présenter une vue d'ensemble des activités du Gafi et des défis qui vont se poser au cours des prochains mois.

LA RÉVISION DES QUARANTE RECOMMANDATIONS

Le défi le plus important, et peut-être le plus difficile à réaliser, sera de mener à bien la révision des quarante recommandations contre le blanchiment des capitaux². Ces recommandations sont désormais reconnues comme la norme internationale de référence pour la lutte contre le blanchiment d'argent. Elles contiennent l'ensemble des mesures juridiques, financières et opérationnelles pour agir contre le blanchiment. À la différence d'un traité ou d'une convention internationale, ces recommandations offrent une certaine flexibilité et peuvent être révisées au fil du temps. Le blanchiment de capitaux étant un phénomène évolutif, les mesures pour le combattre doivent s'adapter.

* Président du Gafi jusqu'au 1^{er} juillet 2003, et également président de l'Autorité de contrôle du secteur financier (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht) en Allemagne.

Les propos exprimés dans cet article n'engagent que l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position du Gafi.

Afin d'avancer la révision, beaucoup de travaux préparatoires, extrêmement utiles, ont été accomplis lors du Gafi-XIII, sous la présidence de Clarie Lo, avec notamment la publication d'un document de consultation publique qui contient l'ensemble des questions examinées dans la révision et qui présente des options pour traiter les risques, ou des propositions appropriées. Le document traite de nombreuses questions importantes, et se divise en trois sections principales abordant les thèmes majeurs suivants :

- l'identification et l'obligation de diligence vis-à-vis du client, les déclarations de transactions suspectes, la réglementation et le contrôle ;
- les renseignements sur les bénéficiaires réels et ceux qui contrôlent des structures sociétaires (par exemple, les sociétés, les fiducies, les fondations...), la couverture des risques, les objectifs pour lesquels des renseignements sont exigés, les obligations essentielles qui doivent être remplies et les mesures possibles qui peuvent être prises, avec une attention particulière sur les actions au porteur et les fiducies ;
- les activités et les professions non financières - certaines catégories d'activités ou de professions ont été identifiées comme étant de plus en plus susceptibles d'être utilisées de façon abusive pour du blanchiment de capitaux. Le Gafi est en train d'examiner la possibilité d'étendre les quarante recommandations à sept de ces catégories : les casinos et autres activités de jeux d'argent ; les agents en biens immobiliers et en objets de haute valeur ; les prestataires de services aux sociétés et fiducies ; les avocats ; les notaires ainsi que les professions comptables et les conseillers financiers.

Les nouvelles normes internationales antiblanchiment doivent répondre aux menaces et aux méthodes actuelles de blanchiment, tout en représentant un équilibre des positions et des politiques antiblanchiment des pays membres, ainsi qu'en prenant en compte, dans la mesure du possible, les opinions, voire les propositions du secteur privé, quant à la meilleure efficacité possible des mesures envisagées. À cet égard, et pour la première fois de son histoire, le Gafi a organisé une vaste consultation publique sur les changements à apporter aux quarante recommandations. Cet exercice s'est aussi concrétisé par l'organisation d'un forum international avec des représentants du secteur privé, le 8 octobre 2002, qui s'est tenu en marge de la réunion plénière du Gafi. À l'occasion de ce forum, l'ensemble des professions financières et non financières concernées ont pu s'exprimer sur les changements en cours d'examen par le Gafi. Les pays non membres du Gafi, mais surtout ceux qui font partie d'un groupe régional de type Gafi³, participent aux travaux de révision.

Afin de terminer le processus de révision vers le milieu de l'année 2003, un groupe de travail unique⁴ a été mis sur pied dès le mois de juillet 2002, et il doit désormais accélérer ses travaux et ses réunions pour préparer la voie à des changements acceptables par l'ensemble des membres. La tâche reste néanmoins immense et extrêmement délicate compte tenu de la nature des questions abordées tant sur le plan juridique (définition du délit de blanchiment et amélioration des mesures de coopération internationale) qu'au niveau du secteur financier (par exem-



ple la question des clients à haut risque comme les personnes politiquement exposées, ou l'identification des clients dans le cas des apporteurs d'affaires...), et du droit des véhicules sociétaires (les renseignements sur les propriétaires-bénéficiaires et ceux qui en détiennent le contrôle des différents types de sociétés). Enfin, la révision des quarante recommandations aborde le thème des obligations antiblanchiment des entreprises et des professions non financières, ce qui représente une innovation majeure.

LA LUTTE CONTRE LE FINANCEMENT DU TERRORISME

Le deuxième grand défi du Gafi-XIV est de s'engager dans un effort coopératif sans précédent visant à la mise en oeuvre efficace des huit recommandations spéciales contre le financement du terrorisme. À la suite des événements du 11 septembre 2001 aux États-Unis, le Gafi a réagi avec rapidité et efficacité. Lors de la réunion plénière de Washington, des 29 et 30 octobre 2001, huit recommandations spéciales contre le financement du terrorisme ont été adoptées, ainsi qu'un vaste plan d'action de lutte contre ce fléau.

Les recommandations spéciales fournissent le cadre fondamental visant à détecter, prévenir et réprimer le financement du terrorisme. Le plan d'action s'est traduit par l'auto-évaluation immédiate des pays membres du Gafi vis-à-vis de ces recommandations, l'analyse des techniques et des méthodes du

financement du terrorisme, ainsi que la publication de directives pour aider les institutions financières à prévenir et détecter le financement des actes terroristes. Ce plan s'est aussi traduit par une mobilisation internationale lancée lors d'un forum spécial organisé le 1^{er} février 2002 à Hong Kong, Chine. Lors du Forum, plus de soixante pays ont adhéré aux huit recommandations spéciales et se sont engagés à remplir le questionnaire d'auto-évaluation sur le financement du terrorisme. À ce jour, plus de 130 pays ont participé à cet exercice mondial d'évaluation des mesures antifinancement du terrorisme. Son but est de permettre au Gafi d'identifier les pays prioritaires pour recevoir de l'assistance technique de la part du Fonds monétaire international (FMI), de la Banque mondiale et des Nations unies, afin d'améliorer leur système de lutte contre le financement du terrorisme.

En dépit des avancées immenses réalisées depuis octobre 2001, il reste encore beaucoup de travail à effectuer pour s'assurer d'une mise en oeuvre totale et efficace des huit recommandations spéciales. Conscient de la nécessité d'entrer dans la deuxième phase de la lutte contre les finances du terrorisme mondial, le Gafi a récemment adopté des directives sur les meilleures pratiques à suivre pour éviter que les organismes à but non lucratif, comme les fondations, les associations, les organismes religieux, ne soient détournés de leurs objectifs légitimes pour servir à financer des actes terroristes. Ces directives se réfèrent à un certain nombre de règles et de pratiques à suivre dans les domaines de la transparence financière, de la compatibilité, du contrôle

des dirigeants et de la supervision. C'est probablement la première fois qu'un document de cette nature fournit, au niveau international, des fondements précis pour une action complète et efficace visant à empêcher l'utilisation abusive des finances des organismes à but non lucratif à des fins criminelles.

Un autre progrès récent et important effectué par le Gafi XIII dans la lutte contre le financement du terrorisme a été le développement d'une note interprétative sur les virements électroniques. En octobre 2001, le Gafi avait adopté la recommandation spéciale VII avec l'objectif de détecter et de prévenir le libre accès des terroristes et d'autres criminels aux virements et aux transferts de fonds pour déplacer leurs capitaux. Ayant estimé que l'accès des services opérationnels et d'enquêtes aux renseignements essentiels sur les donneurs d'ordre de transfert de fonds (nom, adresse, numéro de compte) devait être amélioré, le Gafi a adopté une proposition de note interprétative visant à mettre en œuvre de façon efficace les mesures contenues dans la recommandation spéciale VII. Il s'agit, pour l'instant, encore d'un projet, car le Gafi n'a pas l'intention d'imposer des normes rigides dans le domaine du système de paiement, sans avoir consulté au préalable le secteur privé. À l'issue de la période de consultation, le Gafi devra examiner les commentaires reçus et adopter un texte définitif lors de sa prochaine réunion en février 2003. Cette question est délicate mais fondamentale dans la lutte antifinancement du terrorisme, compte tenu de l'utilisation répétée des transferts de fonds, notamment par les auteurs des attentats terroristes du 11 septembre 2001.

Le renforcement de la mise en œuvre des mesures antifinancement du terrorisme ne s'arrête pas aux organismes à but non lucratif et aux virements électroniques, mais concerne d'autres aspects traités dans les recommandations spéciales comme le gel et la confiscation des avoirs des terroristes, et le transfert de fonds ou de valeurs à travers les réseaux alternatifs et informels. Cette dernière question est essentielle tant pour le combat contre les finances du terrorisme que pour la lutte contre le blanchiment de capitaux. Il est désormais grand temps de se livrer à une attaque en règle contre cette zone de « non-droit » de la finance internationale que représentent les différents systèmes alternatifs de remise de fonds, connus sous les noms de Hawala, Hindi...

À cet égard, il s'agit à nouveau pour le groupe de travail du Gafi sur le financement du terrorisme de préparer les mesures appropriées pour s'attaquer aux canaux secrets des capitaux terroristes. Ce travail doit s'accompagner des études typologiques nécessaires, afin de mieux analyser et comprendre les méthodes des blanchisseurs, des terroristes et de ceux qui les soutiennent. Au cours de l'année passée, le système informel de remise de valeurs Hawala et l'utilisation abusive des organisations à but non lucratif ont tous les deux été décrits comme étant des techniques essentielles utilisées pour le financement du terrorisme. L'exercice sur les typologies de l'année dernière a traité ces deux sujets comme partie d'une analyse générale des méthodes de financement du terrorisme. Cependant, il reste encore des questions à traiter comme celles relatives au rôle exact



qu'ils jouent et à l'importance de ces méthodes dans les cas concrets.

LE RAPPORT 2002/2003 SUR LES TYPOLOGIES

Notre étude annuelle des techniques et des méthodes de blanchiment contiendra donc cette année, pour la deuxième fois, un volet important sur le financement du terrorisme. Un autre sujet important de l'exercice 2002/2003 sur les typologies du blanchiment consistera à examiner les vulnérabilités du secteur des valeurs mobilières au blanchiment de capitaux. Le Gafi a déjà étudié cette question dans le passé, mais nous devons à nouveau mener une analyse rigoureuse, afin d'élaborer les réponses qui s'imposent en matière de mesures à prendre. Les quarante recommandations du Gafi s'appliquent au secteur des valeurs mobilières de la même manière qu'elles s'appliquent au secteur financier en général. Néanmoins, des pays et territoires continuent de considérer que le secteur des valeurs mobilières est vulnérable aux utilisations abusives aux fins de blanchiment de capitaux. Cela provient soit du fait que les quarante recommandations du Gafi ne traitent pas certaines caractéristiques qui sont spécifiques au secteur, soit parce que la nature et l'étendue des risques réels ne sont pas bien comprises.

Enfin, le rapport 2002/2003 du Gafi sur les typologies abordera la question du commerce des diamants, de l'or et des métaux et des liens avec le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Les diamants, l'or et les

autres métaux précieux et pierres précieuses sont des éléments qui ont été utilisés pour « stocker des valeurs » ou pour les « transférer » depuis l'Antiquité. En tant que matériaux de grande valeur intrinsèque, les métaux précieux et les pierres précieuses offrent certains des avantages que présentent les espèces aux individus qui souhaitent cacher ou déplacer des valeurs hors du système financier traditionnel ou surveillé. Dans certains lieux, le commerce des diamants ou de l'or est un circuit essentiel pour faciliter les activités illégales, telles que le trafic d'armes, de narcotiques et d'êtres humains, la contrebande et le financement du terrorisme.

LA COOPÉRATION AVEC LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALE

Il est difficile d'évoquer le programme du Gafi-XIV sans mentionner notre collaboration renforcée avec les institutions financières internationales qui marque le début d'un véritable partenariat global entre le Gafi, le FMI et la Banque mondiale, pour évaluer les systèmes antiblanchiment de capitaux et antifinancement du terrorisme de tous les pays.

Depuis juillet 2000, le Gafi a sérieusement renforcé sa collaboration avec le FMI et la Banque mondiale. En avril 2001, les conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale ont décidé que les deux institutions devaient intensifier leurs travaux pour lutter contre le blanchiment dans le monde et, pour ce faire, examiner les

aspects des politiques antiblanchiment qui touchent à la surveillance dans le contexte du programme conjoint FMI/Banque mondiale d'évaluation du secteur financier et de l'initiative du FMI concernant les centres financiers *offshore*. Pour répondre en partie aux événements du 11 septembre 2001, le Comité monétaire et financier international et le Comité du développement ont approuvé, en novembre 2001, une participation accrue du FMI et de la Banque mondiale aux travaux concernant la lutte contre le blanchiment d'argent. En avril 2002, ces deux comités se sont félicités des progrès accomplis par le FMI et la Banque mondiale dans la mise en œuvre de ce plan d'action visant à intensifier les travaux concernant la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. Ces orientations ont été confirmées lors des assemblées annuelles du FMI et de la Banque mondiale en septembre 2002.

Après avoir avalisé les quarante et les huit recommandations du Gafi, le FMI et la Banque mondiale ont élaboré avec le Gafi, au cours des derniers mois, une méthodologie commune pour évaluer la conformité des pays du monde entier aux recommandations du Gafi. Lors de sa réunion plénière de septembre 2001, le Gafi avait créé un groupe de travail chargé d'élaborer un document méthodologique pour évaluer le respect des recommandations du Gafi dans le cadre du programme conjoint FMI/Banque mondiale, de rapport sur l'observation des règles et des codes (ROSC). Ce groupe a terminé ses travaux en juin 2002 et préparé la voie à l'adoption du document méthodologique. À l'issue de sa réunion plénière

du 9 au 11 octobre 2002, le Gafi a annoncé qu'il allait collaborer avec le FMI et la Banque mondiale sur une initiative importante dans la lutte internationale contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. À cette fin, la méthodologie commune sera utilisée par le Gafi, le FMI et la Banque mondiale pour évaluer les systèmes antiblanchiment et antifinancement du terrorisme. Enfin, le FMI et la Banque mondiale ont mis en place un mécanisme de coordination de l'assistance technique fournie aux pays pour renforcer leur système économique, financier et juridique dans le domaine de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

Une coopération internationale étroite est vitale pour combattre ces phénomènes avec efficacité. La communauté internationale doit mener à bien une action concertée pour empêcher les terroristes et le crime organisé de se livrer à une utilisation abusive des institutions financières et du système financier international. Au cours des dernières années, les efforts pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme se sont intensifiés. Toutefois, le Gafi estime qu'il est encore nécessaire de donner davantage de priorité à la coopération internationale pour lutter contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

Au cours des mois à venir, le Gafi continuera de mettre en œuvre son plan d'action de lutte contre le financement du terrorisme avec vigueur. Dans le même temps, les travaux du Gafi dans d'autres domaines, notamment la révision des quarante



recommandations, aura un effet important au niveau mondial sur la mise en œuvre de mesures antiblanchiment efficaces. Qu'il s'agisse de suivre la trace des capitaux blanchis, liés au terrorisme, à la corruption, au trafic de stu-

péfiants ou à la criminalité organisée, les solutions ne peuvent être trouvées qu'en adoptant des mesures efficaces sur le plan national et en travaillant ensemble à leur mise en œuvre au niveau international.

NOTES

1. Le Gafi est un organisme international indépendant dont le secrétariat est installé à l'OCDE. Les vingt-neuf pays et gouvernements membres du Gafi sont les suivants : Allemagne, Argentine, Australie, Autriche, Belgique, Brésil, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Hong Kong, Chine, Irlande, Islande, Italie, Japon, Luxembourg, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Royaume-Uni, Portugal, Singapour, Suède, Suisse et Turquie. Deux organisations internationales sont également membres du Gafi : la Commission européenne et le Conseil de coopération du Golfe. L'Afrique du Sud et la Fédération de Russie ont le statut de membres observateurs.

Pour plus d'informations sur le Gafi, ses efforts pour combattre le financement du terrorisme, la révision des quarante recommandations et la liste actuelle des pays et territoires non coopératifs, veuillez consulter son site Internet (www.fatf-gafi.org/index_fr.htm).

2. Les quarante recommandations de lutte contre blanchiment de capitaux ont été adoptées en 1990, puis révisées une première fois en 1996. Depuis octobre 2001, il existe également huit recommandations spéciales de lutte contre le financement du terrorisme.

3. À l'heure actuelle, il existe cinq groupes régionaux de type Gafi (Groupe d'action financière des Caraïbes, Groupe Asie/Pacifique sur le blanchiment de capitaux, Groupe Moneyval, Groupe antiblanchiment de l'Afrique orientale et australe, Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux en Amérique du Sud) qui représentent, avec le Gafi, plus de 130 pays et territoires dans le monde.

4. En 2001/2002, trois groupes de travail avaient été créés pour préparer les travaux de révision (les trois groupes traitaient des questions suivantes : l'identification des clients et la diligence raisonnable ; la déclaration des transactions suspectes ; la réglementation et la surveillance ; les structures sociétaires.

