



BLANCHIMENT ET CIRCUITS FINANCIERS DU TERRORISME

PATRICK MOULETTE *

Depuis sa création en 1989, le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (Gafi)¹ œuvre pour la définition de normes internationales afin de combattre le blanchiment, et pour veiller à ce que les pays prennent des mesures efficaces pour lutter contre cette pratique. Toutefois, les événements du 11 septembre 2001 ont bouleversé le cadre d'ensemble de la lutte contre la criminalité financière. La prise de conscience quasi-unanime de la communauté internationale qu'il était désormais nécessaire de prendre des mesures spécifiques, fortes, pour lutter contre le financement du terrorisme a ajouté davantage de pression et d'urgence sur les travaux du Gafi. 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 vaste plan d'action pour combattre le financement du terrorisme. Si ces deux activités sont logiquement complémentaires dans la perspective de prévenir l'utilisation du système financier international à des fins criminelles, elles n'en présentent pas moins des défis considérables pour le Gafi.

LA MENACE DU BLANCHIMENT

Les données du problème

Le blanchiment de capitaux produit des effets dévastateurs si rien n'est fait pour combattre ce fléau. L'intégrité du marché des services bancaires et financiers dépend fortement du sentiment qu'il fonctionne dans le cadre de normes juridiques, professionnelles et déontologiques rigoureuses. En matière d'intégrité, la réputation est l'un des actifs les plus précieux d'une institution financière.

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



S'il est facile de retraiter facilement les fonds générés par des activités criminelles auprès d'une institution particulière - soit parce que ses salariés ou dirigeants ont été corrompus ou parce que l'institution ferme les yeux sur la nature criminelle de ces fonds - l'institution risque de se trouver entraînée dans une complicité active avec des criminels au point de devenir une composante du réseau criminel lui-même. La mise en évidence de telles complicités aura des effets préjudiciables sur l'attitude des autres intermédiaires financiers et des autorités de tutelle, de même que sur celle du client ordinaire.

En ce qui concerne les conséquences macroéconomiques potentiellement négatives d'un blanchiment de capitaux incontrôlé, le Fonds monétaire international a évoqué des variations inexplicables de la demande de monnaie, des risques prudentiels vis-à-vis de la santé financière de banques, des effets de contamination sur des opérations financières légales ou encore un renforcement de l'instabilité des mouvements internationaux de capitaux et des cours de change en raison de transferts transnationaux d'actifs inattendus.

Blanchiment et développement économique

2

Les blanchisseurs cherchent en permanence de nouveaux itinéraires de blanchiment de leurs fonds. Les économies dotées de centres financiers en expansion ou en cours de développement, mais où les contrôles sont inadaptés, sont particulièrement vulnérables, d'autant plus que les pays dotés de centres financiers bien établis appliquent des dispositifs complets de lutte contre le blanchiment de capitaux. Les disparités entre les régimes nationaux de lutte contre le blanchiment vont donc être exploitées par les blanchisseurs qui ont tendance à déplacer leurs réseaux vers des pays et des systèmes financiers n'ayant pas pris de contre-mesures rigoureuses ou efficaces.

Certains ont pu affirmer que les économies en développement ne peuvent pas se permettre d'être trop sourcilleuses quant à la source des capitaux qu'elles attirent. Cela étant, remettre à plus tard l'action des autorités contre ce phénomène est dangereux. Plus on tarde à agir, plus la criminalité organisée risque en effet de s'être enracinée. Comme pour le préjudice porté à l'intégrité d'une institution financière donnée, les investissements directs étrangers peuvent se ralentir lorsque les secteurs commercial et financier d'un pays passent pour être soumis au contrôle et à l'influence de la criminalité organisée.

La menace sur la société

S'il n'est pas maîtrisé ou traité efficacement, le blanchiment de capitaux peut avoir de graves coûts sociaux et politiques. La criminalité



organisée peut en effet infiltrer les institutions financières, acquérir ou contrôler des pans entiers de l'économie par ses investissements ou encore proposer des pots-de-vin à des agents publics, voire corrompre des gouvernements entiers.

L'influence économique et politique des organisations criminelles peut affaiblir le tissu social, miner les normes collectives en matière déontologique et, en dernière analyse, porter atteinte aux institutions démocratiques de la société. Dans des pays en transition vers des régimes démocratiques, cette influence criminelle peut nuire à la transition. Mais surtout, le blanchiment de capitaux est inextricablement lié à l'activité criminelle qui a généré les fonds blanchis. Le blanchiment permet donc à l'activité criminelle de se poursuivre.

L'ampleur du problème

Par sa nature même, le blanchiment de capitaux est en dehors du champ normal couvert par les statistiques économiques. Néanmoins, comme pour d'autres aspects de l'activité économique souterraine, on a pu avancer des estimations grossières afin de donner une idée de l'ampleur du problème. Aucune de ces estimations présente un caractère fiable en raison d'énormes difficultés méthodologiques et aussi à cause de la nature même de cette criminalité transnationale. Il est toutefois évident que le total de l'argent blanchi dans le monde représente des montants considérables qui peuvent déstabiliser les économies au fur et à mesure qu'ils gangrènent les institutions financières, juridiques et politiques de nos sociétés.

Le blanchiment de capitaux, le crime organisé et la criminalité économique sont souvent et uniquement les différentes facettes d'une activité criminelle de plus en plus intégrée. Les organisations criminelles vont utiliser leurs profits pour acquérir le contrôle des entreprises légitimes. Elles peuvent aussi utiliser leurs profits pour corrompre directement les individus et les gouvernements. Avec le temps, ces pratiques peuvent sérieusement menacer les normes éthiques de la société et même bouleverser les principes sur lesquels les institutions démocratiques sont fondées. Le blanchiment de capitaux ne peut seulement être traité de façon véritable que sur le plan international. Les criminels opèrent sans se soucier des frontières nationales, et ils essaient toujours de trouver les maillons les plus faibles de la chaîne de l'antiblanchiment. Par conséquent, les pays qui n'ont pas encore mis en place les nécessaires mesures de protection vont tout simplement attirer toute sorte d'activités illicites que les centres financiers réglementés de façon adéquate auront détournées.



LE GAFI ET LES QUARANTE RECOMMANDATIONS

Créé lors du sommet du G7 tenu à Paris en 1989, le Gafi rassemble aujourd'hui bon nombre des grands centres financiers d'Europe, d'Amérique et d'Asie. Le Gafi réunit tout un éventail de spécialistes de la finance, de la justice, de la supervision financière et des services opérationnels. Le Gafi n'est pas une véritable organisation internationale, à l'instar du Fonds monétaire international (FMI), de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ou de la Banque mondiale, mais un groupe d'action dont la durée de vie est d'ailleurs limitée dans le temps. Le Gafi procède par mandats de période quinquennale approuvés par les ministres compétents de ses pays membres. Loin des habituelles bureaucraties internationales, cette nature flexible lui a permis de s'adapter avec souplesse aux diverses tâches qui lui ont été confiées pour faire face à la menace changeante du blanchiment de capitaux.

Les quarante recommandations

En 1990, soit très peu de temps après sa création, le Gafi avait mis au point et publié ses 40 recommandations qui présentent une série de mesures pour améliorer les efforts nationaux et internationaux de lutte contre le blanchiment de capitaux. Les recommandations ont été révisées en 1996. Elles traitent des questions essentielles pour tout programme efficace de lutte contre le blanchiment de capitaux et mettent en particulier l'accent sur les trois grands domaines d'action que sont : le cadre juridique, le système financier et la coopération internationale. Les 40 recommandations sont désormais reconnues, notamment par le FMI et la Banque mondiale, comme les normes internationales de référence pour lutter contre le blanchiment de capitaux.

Les 40 recommandations font actuellement l'objet d'une importante révision. Le blanchiment de capitaux étant un phénomène évolutif, les mesures pour le combattre doivent s'adapter. Les nouvelles normes internationales antiblanchiment doivent répondre aux menaces et méthodes actuelles de blanchiment. 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 exemple, 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 détiennent le contrôle des différents types de sociétés). Enfin, la révision des 40 recommandations aborde le thème des obligations antiblanchiment des entreprises et des professions non financières, ce qui représente une innovation majeure.



Contrairement à un traité international, les 40 recommandations du Gafi n'ont pas force obligatoire au regard du droit international bien qu'un certain nombre d'entre elles soient reprises dans les dispositions de conventions multilatérales existantes, notamment celles des Nations unies. La force des recommandations résulte de leur approbation par les gouvernements membres et du fait que leur mise en œuvre fait l'objet de mécanismes de suivi. Chacun des membres du Gafi a pris le ferme engagement politique - au minimum au niveau ministériel - de lutter contre le blanchiment de capitaux et de s'assujettir à des mécanismes rigoureux d'évaluation.

Évaluations mutuelles

Ayant défini le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent avec les 40 recommandations, le Gafi s'est naturellement préoccupé de veiller à ce que ces mesures soient mises en œuvre. Dès le début de l'existence du Gafi, les pays membres ont été soumis à un exercice annuel d'auto-évaluation, et ils ont entrepris un processus d'évaluation mutuelle. De 1992 à 1999, deux séries complètes d'évaluations mutuelles des membres du Gafi ont été menées à bien.

Le processus d'évaluation mutuelle, grâce notamment à une visite sur place de l'équipe d'évaluation, est une activité fondamentale du Gafi qui a conduit à des améliorations législatives et administratives considérables des systèmes antiblanchiment mis en place. L'évaluation mutuelle qui consiste à effectuer l'examen du régime antiblanchiment par trois évaluateurs provenant de trois autres pays du Gafi, permet à la pression par les pairs de jouer pleinement son rôle. La visite sur place et la discussion du rapport d'évaluation en réunion plénière sont les deux moments-clés de cette procédure.

Il est important de noter que même si l'évaluation mutuelle débouche logiquement sur des progrès dans les régimes antiblanchiment des pays examinés, le Gafi a dû adopter une politique pour les membres qui ne se trouvaient pas en conformité à l'issue de leur évaluation. Cette politique qui comprend des mesures graduées, allant jusqu'à la suspension de la qualité de membre. Dans plusieurs cas, les mesures en question ont été appliquées. Il est d'ailleurs à noter que d'autres organisations ou organismes internationaux utilisent aujourd'hui des systèmes analogues d'évaluation mutuelle - fondés sur le modèle du Gafi - pour analyser le respect de leurs propres normes par leurs pays membres.

Pays et territoires non coopératifs

Après les deux cycles d'évaluations mutuelles, et le constat que les pays membres du Gafi se trouvaient pratiquement tous en conformité presque parfaite avec les 40 recommandations, le Gafi a lancé l'exercice

sur les pays ou territoires non coopératifs (PTNC). À la fin des années 1990, il était devenu évident qu'un nombre grandissant de pays ou territoires proposaient des services financiers non assortis de réglementations ou de contrôles adéquats et étaient souvent protégés par un strict secret bancaire. En l'absence de systèmes adéquats de contrôle, ces pays ou territoires, tant *offshore* qu'*onshore*, constituaient les maillons faibles de l'effort mené au plan mondial.

Les travaux effectués ont progressé en plusieurs étapes. Tout d'abord, en février 2000, le Gafi a publié 25 critères pour définir un pays ou territoire « non coopératif » dans la lutte contre le blanchiment de capitaux. Les principaux critères concernent les lacunes des réglementations financières, l'inadéquation ou l'absence de règles pour l'enregistrement des entreprises et des personnes morales et l'identification de leurs propriétaires-bénéficiaires, l'absence de coopération administrative et judiciaire internationale, ainsi que l'insuffisance des moyens affectés aux programmes de lutte contre le blanchiment de capitaux. Ces critères reflètent les principes de base des 40 recommandations du Gafi.

L'étape suivante a consisté à identifier les pays et territoires qui répondaient aux critères et à les encourager à améliorer leur coopération. Ce processus a abouti à la publication d'un premier rapport le 22 juin 2000. Ce rapport contenait les synthèses des examens réalisés par le Gafi sur un premier groupe de 29 pays ou territoires, dont 15 avaient été identifiés comme présentant de graves problèmes systémiques dans leur système antiblanchiment. Les quinze pays étaient : les Bahamas, la Dominique, Israël, les Îles Caïmans, les Îles Cook, les Îles Marshall, le Liban, le Liechtenstein, Nauru, Niue, Panama, les Philippines, la Russie, St. Kitts et Nevis, St. Vincent ainsi que les Grenadines. Au total, 47 pays et territoires ont été examinés en 2000 et en 2001, dont 23 ont été placés sur la liste (15 en 2000, et 8 en 2001). Il y a eu douze retraits de la liste qui se compose désormais des 10 pays et territoires suivants : les Îles Cook, l'Égypte, le Guatemala, l'Indonésie, Myanmar, Nauru, le Nigeria, les Philippines, St. Vincent et les Grenadines ainsi que l'Ukraine.

Les travaux sur les PTNC ont produit des effets positifs considérables dans bon nombre de pays et territoires dans le sens de l'amélioration nette et sans précédent de leur régime antiblanchiment. Toutefois, à la suite d'un programme pilote mondial du FMI et de la Banque mondiale visant à évaluer sur la base d'une méthodologie commune les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme, le Gafi a décidé, en octobre 2002, de suspendre provisoirement l'examen de nouveaux pays dans l'exercice sur les PTNC.

Le Gafi reste néanmoins vigilant vis-à-vis des pays figurant sur la liste. La question des pays et territoires non coopératifs figure à l'ordre



du jour de chacune des réunions plénières du Gafi et lui permet de suivre tout progrès effectué, voire de réviser autant que de besoin ses conclusions. Le Gafi continue évidemment à surveiller les lacunes des PTNC, et dans certains cas, leur manque de progrès, avec la possibilité d'appliquer des contre-mesures supplémentaires, comme cela fut le cas pour Nauru (en décembre 2001) et l'Ukraine (en décembre 2002).

Analyse des tendances et des méthodes du blanchiment (Typologies)

Une autre activité importante du Gafi est le suivi de l'évolution des méthodes et des tendances du blanchiment de capitaux. L'exercice annuel du Gafi sur les typologies réunit des experts des services opérationnels et des autorités de contrôle des pays membres du Gafi pour échanger des informations concernant des cas et des opérations significatifs de blanchiment de capitaux. Cet exercice donne également aux experts l'opportunité essentielle d'identifier et de décrire les tendances actuelles du blanchiment de capitaux et l'efficacité des contre-mesures.

Ce travail a permis d'étudier tous les aspects de la sophistication et de la diversification grandissantes, ainsi que la portée mondiale, de certains mécanismes de blanchiment. Depuis la fin de l'année 2001, cet exercice a été élargi à l'analyse des circuits financiers du terrorisme. Outre cette question, le rapport 2001-2002 abordait d'autres thèmes comme les banques correspondantes, les activités bancaires de gestion privée, les personnalités en vue de la sphère publique et la question des actions au porteur et des autres instruments négociables.

L'étude annuelle du Gafi, les techniques et les méthodes de blanchiment, contient donc encore cette année un volet important sur les tendances en matière de financement du terrorisme. Un autre sujet important de l'exercice 2002-2003 sur les typologies du blanchiment a consisté à examiner les vulnérabilités du secteur des valeurs mobilières au blanchiment de capitaux. Le Gafi a déjà étudié cette question dans le passé, mais il s'est avéré nécessaire de mener à nouveau une analyse rigoureuse afin d'élaborer les réponses qui s'imposent en matière de mesures à prendre. Les 40 recommandations du Gafi s'appliquent au secteur des valeurs mobilières de la même manière qu'elles s'appliquent au secteur financier en général. Toutefois, des pays 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 40 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. Le secteur des valeurs mobilières n'est d'ailleurs pas le seul segment du système financier non bancaire à être concerné par le risque



du blanchiment. D'autres institutions financières, parmi lesquelles les compagnies d'assurance et les bureaux de change, sont particulièrement vulnérables au risque de blanchiment et doivent prendre les mesures qui s'imposent.

Enfin, le rapport 2002-2003 du Gafi sur les typologies aborde la question du commerce des diamants, de l'or, des métaux et des liens avec le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Les diamants, l'or, 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 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 STRATÉGIE ACTUELLE DU GAFI

Les autres aspects de la stratégie actuelle du Gafi sont clairement orientés vers l'action extérieure. Le Gafi est déterminé à promouvoir la mise en place d'un réseau mondial de lutte contre le blanchiment. Cette stratégie comporte trois grands volets : l'élargissement de la composition du groupe, la mise en place d'organes régionaux de style Gafi crédibles et efficaces, et le renforcement de la coopération avec les organisations internationales impliquées dans la lutte contre le blanchiment d'argent.

Élargissement du Gafi

Le premier volet de cette stratégie, l'élargissement limité de la composition du Gafi, a déjà été en partie réalisé avec l'arrivée de l'Argentine, du Brésil et du Mexique, à la suite de leur engagement politique clair de lutter contre le blanchiment et de la première évaluation mutuelle positive de leur système antiblanchiment. Avec l'adhésion de ces trois pays, le Gafi espère que l'effort mené sur l'ensemble du continent américain pourra être intensifié. Récemment, le Gafi a invité l'Afrique du Sud et la Fédération de Russie comme membres observateurs sur la base de leur engagement politique à lutter contre le blanchiment de capitaux, en vue de leur éventuelle adhésion comme membre à part entière.

Le Gafi examine désormais la possibilité de l'adhésion d'autres pays stratégiquement importants dans des régions comme l'Asie, dont le Gafi souhaite renforcer la représentation en son sein.



Organismes régionaux de style Gafi

Le deuxième volet de l'effort visant à mettre en place un réseau mondial de lutte contre le blanchiment de capitaux implique le renforcement de l'efficacité des organes régionaux existants conçus sur le modèle du Gafi² ou des actions d'encouragement de la création de tels organismes là où ils n'existent pas.

Les efforts régionaux revêtent une importance vitale, et ils doivent être encouragés dans le cadre de l'effort global de lutte contre le blanchiment de capitaux. Les initiatives régionales favorisent l'utilisation effective de la pression par les pairs et des évaluations mutuelles pour améliorer les systèmes antiblanchiment. Elles constituent aussi une bonne base pour s'attaquer aux problèmes qui se posent dans une région particulière, en permettant de trouver des solutions locales. Enfin, les groupes régionaux se révèlent être un canal idéal pour la fourniture de l'assistance technique par les organisations internationales concernées.

Coopération avec les organisations internationales

Le troisième volet de la stratégie mondiale du Gafi en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux vise à renforcer sa coopération avec les organisations internationales compétentes. Ce n'est pas là un aspect nouveau des activités du Gafi, mais l'importance et la gravité du problème nous obligent à renforcer notre coopération avec ces organismes, notamment les grandes institutions financières internationales. Il devient difficile d'évoquer les travaux du Gafi 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 considérablement développé 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 de l'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 40 et les 8 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, qui a été adoptée lors de la réunion plénière d'octobre 2002. Cette méthodologie commune est utilisée par le Gafi, le FMI et la Banque mondiale pour évaluer les systèmes antiblanchiment et de lutte contre le financement 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.

LA LUTTE CONTRE LE FINANCEMENT DU TERRORISME

Caractéristiques des circuits financiers du terrorisme et risques pour les institutions financières

10

Le principal objectif du terrorisme, selon l'une des définitions, est d'« intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque »³. En revanche, le gain financier est généralement l'objectif des autres types d'activités criminelles. Cette distinction entre les objectifs ultimes de chacune de ces activités n'empêche pas les organisations terroristes d'avoir besoin d'appuis financiers pour réaliser leurs opérations. Un groupe terroriste qui parvient à ses fins doit donc, tout comme une organisation criminelle, être capable de mettre en place et de maintenir une infrastructure financière efficace. À cette fin, il doit trouver des sources de financement, des moyens de blanchir ces fonds, puis de les utiliser pour acheter le matériel et autres éléments logistiques nécessaires à la perpétration des actes terroristes.

Une institution financière qui procède à une transaction, sachant que les fonds ou les biens concernés appartiennent ou sont contrôlés par des terroristes, ou des organisations terroristes, ou que cette transaction est liée à ou est probablement utilisée dans une activité terroriste, peut commettre une infraction pénale aux termes des lois de nombreux pays ou territoires. Une telle infraction peut être constituée indépendamment de la question de savoir si les biens concernés par la transaction sont les produits d'activités criminelles ou s'ils proviennent d'activités légales, mais dans l'intention de soutenir le terrorisme.

Que les fonds concernés par une transaction soient rattachés ou non à des terroristes au sens du droit pénal national, le fait d'entretenir des relations d'affaires avec de tels individus ou avec des personnes ou entités qui leur sont étroitement associées est susceptible, sous certaines conditions, d'exposer une institution financière à un risque important s'agissant de sa réputation ou à des risques opérationnels ou juridiques considérables. Ces risques sont encore plus graves si la personne ou l'entité concernée s'avère ultérieurement avoir tiré parti de l'absence de suivi efficace ou de la négligence volontaire d'une institution donnée et avoir ainsi pu commettre des actes terroristes.

Les huit recommandations spéciales

En plus de ses activités traditionnelles de lutte contre le blanchiment, le deuxième grand défi du Gafi est de s'engager dans un effort sans précédent visant à la mise en œuvre efficace des 8 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, D.C. des 29 et 30 octobre 2001, 8 recommandations spéciales contre le financement du terrorisme ont été adoptées, ainsi qu'un vaste plan d'action pour lutter contre ce fléau.

Reconnaissant l'importance vitale de prendre des mesures afin de lutter contre le financement du terrorisme, le Gafi a adopté ces recommandations qui, conjointement avec les 40 recommandations du Gafi sur le blanchiment de capitaux, fournissent le cadre fondamental visant à détecter, prévenir et réprimer le financement du terrorisme et des actes terroristes. Ces recommandations traitent des questions suivantes : la ratification et la mise en œuvre des instruments des Nations unies ; l'incrimination du financement du terrorisme et du blanchiment de capitaux commis dans le cadre des activités terroristes ; le gel et la confiscation des biens des terroristes ; la déclaration des transactions suspectes liées au terrorisme ; la coopération internationale ; la remise de fonds alternative ; les virements électroniques et les organismes à but non lucratif.

Le plan d'action du Gafi

Les recommandations spéciales visent à détecter, prévenir et réprimer le financement du terrorisme. Le plan d'action adopté à Washington 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 concrétisé par une



importante mobilisation internationale lancée lors d'un Forum spécial organisé le 1^{er} février 2002 à Hong-Kong, Chine. Lors du Forum, plus de 60 pays ont adhéré aux 8 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 FMI, de la Banque mondiale et des Nations unies, afin d'améliorer leur système de lutte contre le financement du terrorisme. Ce processus repose sur les travaux d'un groupe de travail sur le financement du terrorisme, créé en juin 2002.

Développement de directives

En dépit des avancées immenses réalisées depuis octobre 2001, il reste encore beaucoup de travail à effectuer pour s'assurer d'une mise en œuvre totale et efficace des 8 recommandations spéciales. Conscient de la nécessité d'entrer dans la deuxième phase de la lutte contre les circuits financiers du terrorisme mondial, le Gafi a, en octobre 2002, 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 comptabilité, 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 dans la lutte contre le financement du terrorisme a été l'adoption en février 2003 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 donc récemment adopté une note interprétative visant à mettre en œuvre de façon efficace les mesures contenues dans la recommandation spéciale VII. Il s'agit d'un point fondamental dans la lutte antifinancement du terrorisme, compte tenu de l'utilisation répétée des transferts de



fonds dans les circuits de financement du terrorisme, 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 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...

Les études typologiques nécessaires ont permis 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. En conséquence, le Gafi a publié en février 2003 une note interprétative sur la recommandation spéciale VI prévenant le recours abusif aux systèmes informels de fonds ou de valeurs. Dans les mois à venir, le groupe de travail du Gafi sur le financement du terrorisme doit préparer les mesures appropriées pour s'attaquer aux canaux secrets des capitaux terroristes.

Le terrorisme et ses circuits financiers, le blanchiment de capitaux et les autres formes graves de criminalité réalisées à travers l'abus du système financier mondial sont autant de phénomènes qui menacent gravement la stabilité nationale, régionale et internationale et, en définitive, l'ensemble de nos sociétés. La solution de ces problèmes exige une réponse coordonnée et coopérative de la part de tous les pays. Le Gafi a toujours été à l'avant-garde des efforts internationaux visant à combattre le blanchiment, mais la menace posée par les circuits financiers du terrorisme a fortement accentué le degré d'urgence de nos travaux.

Grâce aux efforts conjoints d'un nombre grandissant de pays partout dans le monde, de plus en plus de gouvernements reconnaissent que des mesures efficaces doivent être prises - tant au plan national qu'au plan international - pour combattre les crimes les plus graves et particulière-



ment le blanchiment de capitaux, s'attaquer à l'origine des fonds derrière les terroristes ou aux énormes profits qui proviennent de la criminalité transnationale organisée. Cette réaction ne constitue pas uniquement une riposte directe aux criminels, mais contribue également à renforcer de façon significative la stabilité et l'intégrité du système financier mondial. Le Gafi est déterminé à coopérer avec tous les pays, organisations et autres initiatives pertinentes dans ce combat.

NOTES

1. Le Gafi est un organisme international indépendant dont le Secrétariat est installé à l'OCDE. Les vingt-neuf membres de 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 ; Royaume des 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 travaux pour combattre le financement du terrorisme, la révision des 40 recommandations et la liste actuelle des pays et territoires non coopératifs, veuillez consulter l'adresse suivante : http://www.fatf-gafi.org/index_fr.htm.

2. À l'heure actuelle, il existe cinq groupes régionaux de style Gafi (Groupe d'action financière des Caraïbes, Groupe Asie/Pacifique sur le blanchiment de capitaux, le Groupe Moneyval du Conseil de l'Europe, 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 le monde.

3. Article 2, *Convention internationale pour la suppression du financement du terrorisme* du 9 décembre 1999.