



PREMIERS ENSEIGNEMENTS DU TROISIÈME CYCLE D'ÉVALUATIONS MUTELLES DU GAFI

ALAIN DAMAIS*

Le Groupe d'action financière (GAFI) a été créé au sommet du G-7 à Paris en 1989, en réponse aux préoccupations croissantes de blanchiment de capitaux lié au trafic de stupéfiants. Le GAFI a reçu pour mission d'examiner les techniques et les tendances du blanchiment d'argent, d'énoncer les mesures qui sont nécessaires pour lutter contre le blanchiment d'argent et contrôler leur mise en œuvre par ses pays membres. Entre 1990 et aujourd'hui, le nombre de membres du GAFI est passé de 16 initialement à 33, dont 31 pays¹ (provenant de six continents) et deux organisations régionales (la Commission européenne et le Conseil de Coopération du Golfe), qui représentent la majeure partie des grands centres financiers mondiaux. En outre, la République populaire de Chine, la Corée du Sud et l'Inde se

sont vus octroyer le statut d'observateur et sont candidats à l'adhésion.

Le GAFI est un organisme intergouvernemental qui n'a ni structure précisément définie, ni durée de vie illimitée. Son mandat a été renouvelé en mai 2004 lors d'une réunion ministérielle, pour une durée de 8 ans (2004-2012). Le GAFI prend ses décisions par consensus lors d'assemblées plénières et les décisions sont mises en œuvre par les membres, la Présidence et le Secrétariat.

Depuis sa création, le GAFI a concentré ses efforts sur l'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre de mesures concrètes destinées à prévenir, dissuader et détecter l'utilisation criminelle du système financier. Ainsi, en 1990, moins d'un an après sa création, le GAFI élaborait les « Quarante Recommandations » fournissant un plan d'action complet pour lutter

* Secrétaire Exécutif du Groupe d'Action Financière - GAFI.

contre le blanchiment de capitaux. Ces recommandations ont été révisées en 1996, puis en juin 2003, afin de s'assurer de leur pertinence face à l'évolution des techniques et méthodes utilisées par les criminels.

En octobre 2001, suite aux attaques du 11 septembre aux États-Unis, le mandat du GAFI a été élargi à la lutte contre le financement du terrorisme et « Huit Recommandations spéciales » furent adoptées le 30 octobre 2001. En octobre 2004, le GAFI a adopté une neuvième recommandation spéciale, offrant ainsi avec les 40+9 Recommandations une base complète de mesures permettant aux gouvernements de développer leurs systèmes de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (LAB/CFT).

Conformément à son mandat, la priorité actuelle du GAFI est de s'assurer de la mise en œuvre effective des 40+9 Recommandations par ses membres et, au-delà, à travers le monde. Le GAFI exerce ce contrôle par le biais d'évaluations mutuelles. Celles-ci sont réalisées soit par le GAFI (pour ses membres), soit par les 9 Groupes régionaux de type GAFI (GRTG)², pour leurs membres, soit encore - de façon plus limitée - par le Fonds Monétaire International ou la Banque Mondiale.

Les évaluations mutuelles permettent de réaliser un audit complet du système de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme d'un pays, de son cadre légal et réglementaire comme de son effectivité concrète sur le terrain. Ces évaluations sont l'instrument privilégié de la surveillance exercée par le GAFI à travers

le monde. Elles permettent à chaque pays évalué d'identifier les forces et les faiblesses de son système de prévention et de détection du blanchiment et du financement du terrorisme, et de définir les réformes qui sont nécessaires ; ce faisant les évaluations mutuelles sont un facteur essentiel de la marche en avant de la communauté internationale vers une plus grande maîtrise de ces phénomènes criminels et un atout dans l'universalisation du standard.

LE PROCESSUS D'ÉVALUATION MUTUELLE

Le processus d'évaluation mutuelle est depuis l'origine un des piliers des travaux du GAFI : il est l'outil principal de la surveillance que le GAFI exerce sur le système financier international, le socle de son influence dans le monde, ainsi que le fer de lance de la promotion des réformes visant à renforcer l'efficacité globale des mesures contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

Présentation

Historique

Dès l'adoption des 40 Recommandations, le GAFI lança, en 1991, son premier cycle d'évaluations mutuelles. Au cours des quatre années suivantes, les mesures légales et réglementaires prises par les pays membres furent évaluées. À cette époque, les rapports d'évaluation se focalisaient principalement sur les aspects juri-



diques, se bornant essentiellement à vérifier si les 40 Recommandations avaient bien été traduites en lois ou règlements dans chacun des pays membres. Les rapports d'évaluations étaient discutés entre les membres et leur contenu demeurait confidentiel, seul un très court résumé étant publié dans les rapports annuels du GAFI.

À l'issue de ce premier cycle d'évaluations, et à la lumière des enseignements recueillis, le GAFI révisa son standard en 1996. Aussitôt après, un deuxième cycle d'évaluations mutuelles fut lancé, avec l'objectif d'analyser cette fois non seulement la conformité formelle des mesures juridiques de transposition, mais aussi leur mise en œuvre sur le terrain. Ainsi, entre 1996 et 1999, le GAFI passa en revue l'ensemble de ses, alors, 26 pays ou territoires membres, puis acheva ce deuxième cycle par l'examen des trois nouveaux membres ayant adhéré au GAFI en juin 2000 (Argentine, Brésil, Mexique) et des six pays membres du Conseil de coopération du Golfe (Arabie Saoudite, Bahreïn, Émirats Arabes Unis, Koweït, Oman et Qatar). Les 35 rapports d'évaluation produits à cette époque demeurèrent confidentiels, mais furent néanmoins pleinement discutés par les membres du GAFI.

Dans le prolongement de son initiative concernant les pays et territoires non coopératifs³, ainsi que des attaques du 11 septembre 2001, la lutte contre le blanchiment d'argent et - désormais - le financement du terrorisme prirent une nouvelle ampleur. De nouvelles organisations internationales, en particulier la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire Inter-

national, décidèrent de rejoindre le GAFI et de nouer un partenariat en vue de la réalisation d'un programme global de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Ce programme, coalisant l'ensemble des organisations internationales et régionales compétentes, se fixa pour objectif d'unir les efforts en vue de réaliser un contrôle effectif de la mise en œuvre des 40+9 Recommandations du GAFI dans tous les pays du monde sur la base d'une seule et unique méthodologie d'évaluation. La première méthodologie fut élaborée durant l'année 2002 et adoptée par la plénière du GAFI en octobre 2002 (et subséquentement par la Banque Mondiale, le FMI et les Groupes régionaux de type GAFI). Ce nouveau partenariat a ainsi permis au processus d'évaluation mutuelle de se perfectionner plus encore. En devenant plus exigeant et plus rigoureux, il est parallèlement devenu plus complexe et plus lourd. Au total néanmoins, la nouvelle approche semble avoir prouvé son efficacité, permettant d'offrir un produit d'une grande qualité et d'une objectivité incontestable.

Aujourd'hui le GAFI conduit son troisième cycle d'évaluations mutuelles. Celles-ci sont réalisées sur la base du nouveau standard du GAFI adopté en juin 2003 et en utilisant la nouvelle méthodologie adoptée par le GAFI en février 2004 (reprise par l'ensemble des organisations internationales et régionales impliquées).

Un processus exigeant avec inspection sur place

Les règles du GAFI prévoient que

chacun des pays membres est examiné tour à tour au cours d'un cycle qui dure environ 5 ans. L'évaluation est réalisée par une équipe de six à neuf experts, comprenant au minimum deux membres du Secrétariat du GAFI, plus des experts mis à disposition par les pays membres, choisis en fonction de leur expertise dans le domaine juridique, financier ou opérationnel. L'équipe mise sur pied par le Secrétariat du GAFI recueille et analyse les réponses écrites du pays évalué à un questionnaire retraçant l'ensemble des 40 + 9 Recommandations.

Une visite sur place d'au moins deux semaines (plus si nécessaire) est organisée, durant laquelle l'équipe d'évaluation visite l'ensemble des acteurs de la lutte anti-blanchiment et anti-financement du terrorisme dans le pays concerné. Toutes les autorités compétentes sont passées en revue, ainsi qu'un échantillon, le plus représentatif possible, des institutions professionnels du secteur privé qui sont impliqués dans le système préventif (banques, compagnies d'assurances, entreprises de marchés, mais aussi depuis 2003, casinos, agents immobiliers, avocats, conseillers juridiques, notaires, comptables, etc.).

Une fois la visite achevée et l'ensemble des informations collectées, l'équipe d'évaluation rédige un projet de rapport et assigne des notes provisoires sous chaque recommandation, évaluant dans quelle mesure le pays concerné est en conformité avec le standard et dans quelle mesure son système est efficace et effectif.

Les notes attribuées sont les suivantes

(de la meilleure à la moins bonne) :

- conforme ;
- largement conforme ;
- partiellement conforme ;
- non conforme⁴.

Le projet de rapport est d'abord envoyé au pays évalué afin de lui donner l'opportunité d'apporter toutes les informations complémentaires, de corriger les éventuelles erreurs matérielles et de répondre aux critiques formulées par les évaluateurs. Une fois cette phase de discussion achevée, le rapport est finalisé et envoyé aux membres du GAFI et aux organisations observatrices, un mois avant sa discussion en assemblée plénière.

L'évaluation et son processus de notation permettent de mettre en évidence très aisément les forces et les faiblesses des systèmes nationaux de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Le rapport indique les domaines dans lesquels des progrès doivent être réalisés, et suggère voire propose des réformes précises à mettre en œuvre, ainsi que leur degré d'urgence.

Une procédure uniforme, équitable et efficace

Les documents de référence pour l'évaluation sont conçus pour pouvoir être utilisés par différentes organisations et évaluateurs, dans un nombre très considérable de pays aux caractéristiques diverses, de manière cohérente, uniforme et permettant des comparaisons directes entre les rapports.

Outre le standard du GAFI, les 40 Recommandations de 2003 et les



9 Recommandations spéciales, les principaux documents utilisés dans les évaluations sont les suivants :

- le questionnaire d'évaluation mutuelle ;
- le manuel à l'intention des pays et des évaluateurs ;
- la méthodologie 2004 d'évaluation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Tous ces documents sont élaborés, adoptés et mis à jour par le GAFI, et utilisés par toutes les organisations qui effectuent des évaluations de conformité avec le standard du GAFI⁵. La procédure d'élaboration, de discussion et d'adoption des rapports est également similaire entre les organisations, avec quelques différences liées aux particularités des processus décisionnels de chacune : tous ces processus impliquent un long débat contradictoire entre le pays évalué et les évaluateurs, ainsi qu'une formule de discussion et d'adoption solennelle du rapport par les pairs.

La méthodologie est le document essentiel de l'évaluation : elle aide les évaluateurs à préparer les rapports et à identifier les problèmes dans des contextes juridiques, réglementaires et financiers très divers. Adoptée par le GAFI en février 2004 et entérinée par les conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale en mars 2004, puis par tous les groupes régionaux de type GAFI, elle regroupe en plus de 250 critères l'ensemble des mesures que les pays ont à mettre en œuvre pour construire un système complet de prévention, détection et répression du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme : les évaluateurs

devront se pencher sur chacune d'entre elles, et vérifier la réalité et l'effectivité de leur mise en œuvre.

Au-delà de l'élaboration, de la discussion et de l'adoption des rapports d'évaluation, le GAFI s'attache à leur impact concret sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Pour ce faire, et aussi en vue de s'assurer que les conseils et/ou critiques contenues dans les rapports ne resteront pas sans suite, le GAFI a créé une « procédure de suivi » des évaluations, obligatoire pour tous les pays évalués. Pour faire court, chaque pays évalué doit faire rapport au GAFI sur les progrès réalisés après l'évaluation, précisément deux ans après l'adoption du rapport. En outre, les pays qui ont des déficiences importantes avec une ou plusieurs des six recommandations clés (les recommandations 1, 5, 10, 13 et les recommandations spéciales 2 et 4, qui forment l'architecture de base de tout système anti-blanchiment/anti-financement du terrorisme⁶), devront y remédier dans les deux ans faute de quoi ils seront soumis à une procédure quasi-disciplinaire de « suivi renforcé », qui sera ponctuée par une série de mesures progressives allant de la simple lettre du Président du GAFI aux autorités politiques de l'état concerné à l'exclusion pure et simple de l'organisation, en passant par une visite sur place d'une délégation du GAFI à haut niveau, l'émission d'un communiqué de presse condamnant l'état concerné et la suspension temporaire de l'organisation.

Ce mécanisme de suivi, particulièrement strict, assure la crédibilité du mécanisme de surveillance que

constitue le processus d'évaluation mutuelle. Il permet aussi de renforcer la confiance des membres dans l'organisation et son standard, donnant à ceux qui auront fait les efforts nécessaires la garantie qu'ils ne seront pas seuls à la pointe du combat. Jusqu'à présent, tous les membres du GAFI qui furent soumis à la procédure de suivi renforcé ont in fine adopté les mesures qui leur étaient demandées avant d'être confrontés au risque de suspension ou d'exclusion, démontrant ainsi toute l'efficacité et la force du GAFI à l'égard de ses propres membres.

Le troisième cycle d'évaluations mutuelles

Le GAFI a débuté, en janvier 2005, le troisième cycle d'évaluations mutuelles de ses membres : treize pays ont d'ores et déjà été évalués, et les treize rapports ont été publiés en intégralité sur le site Internet du GAFI.

Les premiers pays évalués

La Belgique et la Norvège ont été les premiers pays à faire l'objet d'une évaluation dans le cadre du troisième cycle d'évaluations mutuelles et leurs rapports furent adoptés en juin 2005 lors de l'assemblée plénière de Singapour. Par la suite, 10 autres pays ont été évalués :

- l'Australie, l'Italie et la Suisse ont fait l'objet d'un examen lors de l'assemblée plénière du GAFI d'octobre 2005 ;
- les rapports de l'Irlande et de la Suède ont été adoptés en février 2006 ;
- les rapports du Danemark, de l'Espa-

gne et des États-Unis ont été adoptés en juin 2006 ;

- l'Islande et le Portugal furent examinés lors de l'assemblée plénière du GAFI en octobre 2006 à Vancouver ;
- et enfin, la Turquie fut évaluée en février 2007 lors de l'assemblée plénière conjointe du GAFI et de MONEYVAL à Strasbourg.

En vertu des accords de coopération passés avec le Fonds Monétaire International, deux des treize rapports (l'Italie et le Danemark) furent préparés par le FMI, puis discutés et adoptés par le GAFI en suivant la même procédure que pour les autres évaluations mutuelles.

Le GAFI va poursuivre son troisième cycle d'évaluations mutuelles au rythme moyen d'environ 6 rapports par an : sont ainsi prévus en 2007, les examens de la Chine, de la Grèce et du Royaume-Uni (juin 2007), puis du Canada et de la Finlande (octobre 2007).

Une transparence accrue : la publication de tous les rapports

Jusqu'à la fin du deuxième cycle d'évaluations mutuelles, les rapports d'évaluation étaient discutés en session fermée (c'est-à-dire entre les membres uniquement, hors de la présence des organisations internationales observatrices) et étaient traités comme des documents confidentiels qui n'étaient jamais publiés. Dans un souci de transparence, et pour donner de l'allant à la coopération internationale naissante, les évaluations mutuelles furent finalement, à partir de 2002, distribuées à tous les membres et observateurs et leur discussion fut désormais ouverte à tous les observateurs.



Soucieux d'aller encore plus loin dans la transparence, le GAFI décida à l'aube du troisième cycle d'évaluations mutuelles de modifier radicalement sa politique de publication et de répondre ainsi à l'attente du public intéressé, notamment les milliers d'institutions financières dans le monde qui se servent de l'information contenue dans ces rapports pour évaluer et déterminer les risques encourus dans leurs opérations financières. La nouvelle politique de publication prévoit qu'un résumé de chaque évaluation, d'une quinzaine de pages, est systématiquement publié sur le site Internet du GAFI avec en annexe l'ensemble des notes attribuées au pays sur chaque recommandation. En outre, l'intégralité du rapport (généralement entre 200 et 300 pages) est publiée. Cette règle est pleinement respectée puisque les treize pays membres du GAFI, jusqu'ici évalués, ont tous été publiés. Ces derniers sont accessibles à tous et disponibles sur le site du GAFI.

Désireux de promouvoir cette transparence au niveau international, le GAFI encourage également la publication des rapports d'évaluation par toutes les organisations qui conduisent des évaluations. Ainsi, nombre d'entre elles ont adopté des politiques de publication similaires à celle du GAFI : c'est notamment le cas de plusieurs groupes régionaux de type GAFI. En revanche le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale n'ont toujours pas adopté de politique de publication systématique de leurs rapports (à l'exception des rapports préparés pour le GAFI, qui suivent les règles du GAFI).

LES PREMIERS RÉSULTATS

À la lumière des premiers rapports d'évaluation mutuelle rédigés et publiés depuis le début de l'année 2005, il apparaît évident que l'action du GAFI porte ses fruits. En effet, de nombreux progrès ont été accomplis par tous les États membres de l'organisation. De même, les multiples partenariats conclus depuis une dizaine d'années avec de très nombreuses organisations régionales ou internationales ont permis une universalisation croissante de la mise en œuvre des standards du GAFI dans le monde, renforçant par là même l'efficacité et la pertinence des mesures.

Des systèmes plus perfectionnés et plus efficaces

Les premiers rapports d'évaluation réalisés depuis début 2005 indiquent tous, sans exception, que la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme a formidablement progressé dans tous les pays membres du GAFI, à un rythme élevé depuis le début des années 2000. Dans la quasi-totalité des pays membres du GAFI, les éléments de base des systèmes anti-blanchiments sont aujourd'hui tous en place. Partout, les systèmes de prévention et de détection du blanchiment d'argent se sont sophistiqués et les résultats concrets obtenus contre la criminalité financière, que ce soit en termes de poursuites judiciaires, de condamnations pénales ou d'actifs criminels saisis ou confisqués ont augmenté dans de larges proportions. Les progrès sont importants

dans tous les domaines et le temps est bien fini où les critiques pouvaient à loisir souligner que les efforts engagés n'aboutissaient qu'à de maigres résultats sur le terrain. Cela dit, certaines lacunes continuent d'être observées, notamment dans l'étendue des obligations imposées aux institutions financières et dans la transparence des personnes morales et arrangements juridiques, tels les *trusts*.

Des progrès qui ne cachent pas certaines déficiences récurrentes

Dans la quasi-totalité des pays membres du GAFI, les éléments de base des systèmes de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme sont en place : par exemple, la totalité des pays membres du GAFI sont aujourd'hui dotés d'une infraction pénale de blanchiment et la quasi-totalité ont également une infraction de financement du terrorisme (seules l'Argentine et le Mexique font exception n'ayant pas encore de législation incriminant le financement du terrorisme).

Sur le terrain des mesures de prévention et de détection du blanchiment d'argent, notamment les mesures applicables aux institutions financières, la situation est plus contrastée. Certes, dans tous les pays membres du GAFI, l'obligation d'identification des clients, l'obligation de conservation des documents relatifs aux clients et l'obligation de déclaration des transactions suspectes sont désormais bien ancrées, tant dans les textes que dans la pratique, notamment pour ce qui est du secteur bancaire. Cependant, dans de nombreux cas, des éléments parfois impor-

tants de ces obligations sont soit ignorés soit mis en œuvre d'une manière peu ou pas satisfaisante. Il en va ainsi notamment de l'obligation d'identification des bénéficiaires effectifs d'un compte ou d'une transaction, lorsque le client est une personne morale ou une entité juridique : trop souvent cette obligation n'existe pas ou n'est pas inscrite dans la loi ou le règlement comme l'exigent les recommandations du GAFI, ou n'est applicable qu'à un champ limité de situations (les situations à haut risque), voire n'est applicable qu'à un nombre très limité de professionnels du secteur financier (souvent l'obligation ne pèse que sur les banques, alors que les recommandations du GAFI visent près de 13 types d'activité financière). L'obligation de vigilance constante est également souvent ignorée ou mal mise en œuvre dans des proportions similaires. Toutes ces déficiences ont conduit les évaluateurs du GAFI et finalement la Plénière à donner des notes relativement basses à la plupart des membres du GAFI évalués jusqu'ici sur la recommandation 5 (obligation d'identification de la clientèle), qui est une des recommandations clés du standard.

Autre sujet de difficultés multiples, l'application des mesures de prévention aux professionnels non financiers, qui sont désormais dans le champ d'application des mesures GAFI dans certaines circonstances précises : les casinos, les agents immobiliers, les négociants en pierres et métaux précieux, les professionnels du chiffre (comptables, commissaires aux comptes) et du droit (avocats, notaires conseillers juridiques) et les intermédiaires dans la formation de sociétés ou



de *trust*. Dans tous ces domaines, de nombreuses lacunes ont été identifiées. Souvent, elles sont liées aux difficultés pratiques de mise en œuvre des recommandations à un ou plusieurs secteurs totalement nouveaux (quelle autorité rendre responsable de la surveillance et des sanctions, quelles limites apporte-t-on au champ d'application, etc.). Parfois, elles sont liées à des oppositions de principe, notamment en ce qui concerne l'association des avocats à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Sur tous ces sujets de nombreux progrès restent à accomplir, et le GAFI veillera, notamment dans son processus de suivi des évaluations mutuelles, à ce que les déficiences identifiées dans les évaluations soient traitées de manière satisfaisante par les pays concernés dans un avenir proche.

Des résultats concrets en forte augmentation dans la lutte contre la criminalité financière

Les données statistiques collectées dans le cadre des évaluations mutuelles sont un élément d'information très utile pour évaluer l'efficacité des systèmes anti-blanchiment et anti-financement du terrorisme en place. Certains indicateurs de succès de ces systèmes sont particulièrement intéressants, tels le nombre des condamnations pénales pour blanchiment d'argent ou le montant des capitaux d'origine criminelle confisqués. Ces indicateurs permettent d'estimer l'étendue des résultats concrets obtenus dans la traque des criminels et de leurs avoirs illicites. Toutes ces statistiques indiquent une augmentation importante

des résultats obtenus dans la lutte contre la délinquance financière.

Des condamnations pénales en augmentation

Force est de constater que les infractions de blanchiment d'argent sont de plus en plus poursuivies et que les condamnations obtenues sont de plus en plus importantes. En effet, les statistiques collectées dans tous les pays évalués jusqu'ici démontrent une forte augmentation du nombre de poursuites judiciaires pour blanchiment d'argent et une augmentation tout aussi importante du nombre de condamnations pénales prononcées (seules les condamnations définitives sont prises en compte).

Les chiffres les plus impressionnants nous viennent des États-Unis, où est désormais prononcé chaque année plus d'un millier de condamnations pénales pour blanchiment d'argent (1075 condamnations en 2005), contre quelques petites centaines à peine à la fin des années quatre-vingt-dix. En ce qui concerne la Suisse, la même tendance a été constatée puisque le nombre annuel de condamnations pénales pour blanchiment d'argent est passé de 2 en 1991 à 50 en 1995 puis à 117 en 2003. En Belgique, du 1^{er} janvier 2000 au 30 septembre 2004, 316 jugements ont été prononcés à partir de dossiers transmis par la Cellule de Renseignements Financier (CRF) aux autorités judiciaires (dont 264 pour blanchiment de capitaux) et le nombre total de condamnations pénales pour blanchiment d'argent est passé de 263 en 2000 à 513 en 2003, doublant ainsi en trois ans. En Italie,

entre 2000 et 2004, 2903 cas ont conduit à une condamnation pénale pour blanchiment d'argent, soit une moyenne de 580 condamnations par an. Même dans les pays qui ont été critiqués pour un certain manque d'efficacité dans la mise en œuvre de leur loi pénale, comme l'Espagne, le nombre de condamnations obtenues a également augmenté : dans ce pays le nombre de personnes condamnées pour blanchiment est passé de trois entre 1996-1998 à 108 entre 2002-2004. Enfin, autre exemple allant dans le même sens, la Norvège a vu le nombre des condamnations pour blanchiment d'argent grimper de 75 en 2000 à 269 en 2004.

Ces chiffres, en très nette augmentation dans tous les pays évalués, étaient anticipés depuis quelques années. Le GAFI avait en effet déjà noté à la fin des années quatre-vingt-dix et au début des années 2000, une augmentation importante du nombre des poursuites judiciaires engagées pour faits de blanchiment : ainsi un rapport d'évaluation sur l'Allemagne, réalisé en 2002, avait identifié une augmentation très importante des poursuites judiciaires engagées, qui étaient passées de 198 en 1994 à 877 en 2001. Ces chiffres reflètent une meilleure connaissance et une plus grande familiarité des autorités judiciaires avec la problématique du blanchiment d'argent et de la délinquance financière en général, ainsi qu'une amélioration des règles pénales dans ce domaine, opérée par de nombreux pays sous l'impulsion directe du GAFI.

Ces données statistiques sont particulièrement révélatrices des progrès accomplis au cours des 5 ou 6 dernières

années. Il ne fait désormais aucun doute que la mise en œuvre des standards du GAFI progresse et les systèmes en place sont plus efficaces contre les criminels.

Des capitaux criminels plus systématiquement confisqués

La confiscation des capitaux d'origine criminelle est bien entendu un des buts principaux de la lutte contre le blanchiment d'argent et une priorité dans tous les pays membres du GAFI. Longtemps, les montants confisqués restèrent limités, voire très inférieurs aux attentes. Aujourd'hui, sur ce front également, les chiffres collectés démontrent l'ampleur des progrès accomplis. Il est clair notamment que la progression du nombre des condamnations pénales a un impact sur le montant des confiscations effectuées, et les chiffres obtenus dans les pays du GAFI aujourd'hui sont tout à fait honorables.

Ainsi, en Australie près de 8 millions de dollars US ont été confisqués en 2003. En Belgique, la somme s'élevait la même année à approximativement 56 millions d'euros (contre 11 millions en 2000) : au total, 474 millions d'euros d'avoirs criminels ont été confisqués dans ce pays depuis l'introduction de l'infraction pénale de blanchiment d'argent en 1993. En Italie, ce sont environ 112 millions d'euros qui furent confisqués en 2003 contre 33 millions seulement en 1999. Au Portugal, les confiscations sont passées de 64 000 dollars US en 1995-1997 à plus de 430.000 euros en 2003-2005. Aux États-Unis, ce sont 564.5 millions de dollars US qui ont été confisqués en 2003, contre à peine



une centaine de millions en moyenne dans les années quatre-vingt-dix. Enfin, en Norvège, les capitaux criminels confisqués sont passés de 5,5 millions d'euros en 2000 à plus de 17 millions en 2003.

Ces résultats obtenus au cours des dernières années démontrent indubitablement que les États membres du GAFI s'impliquent de plus en plus dans la lutte anti-blanchiment et anti-financement du terrorisme et recherchent de plus en plus activement à confisquer les produits du crime.

L'universalisation croissante des standards du GAFI

Au-delà de l'effectivité concrète de la mise en œuvre du standard dans ses pays membres, le GAFI se préoccupe également de sa mise en œuvre dans tous les pays du monde, à commencer par les grands centres financiers internationaux. En effet, si la mondialisation des échanges financiers et la disparition progressive des barrières aux échanges financiers internationaux ont créé des opportunités formidables pour le développement économique mondial et l'accroissement des mouvements de capitaux à travers le monde, elles ont eu pour corollaire d'offrir aux délinquants financiers et autres organisations criminelles un terrain de jeu plus vaste pour tenter de blanchir le produit de leurs crimes. Plus que jamais, les blanchisseurs cherchent à utiliser les failles du système de détection tout autant que les lenteurs de la coopération internationale. Dans ce contexte, la mise en œuvre des Recommandations du GAFI doit désormais

s'apprécier non plus à l'échelle des seuls pays membres de l'organisation mais à celle de la planète toute entière.

Dans ce but, le GAFI a adopté une stratégie à deux objectifs prioritaires, visant (1) à élargir le cercle des membres du GAFI à un petit nombre de pays d'importance stratégique et (2) à développer un réseau complet d'organisations régionales permettant de diffuser le standard à travers le monde, nouer des solidarités régionales et créer des obligations réciproques entre différents états ou territoires au niveau régional.

L'élargissement mesuré du GAFI

À la fin des années quatre-vingt-dix, le GAFI a identifié un certain nombre de pays d'importance stratégique avec lesquels il a décidé d'entrer en contact afin d'explorer la possibilité pour ces pays de devenir membre de l'organisation. Dès juin 2000, trois de ces pays devinrent membres du GAFI : l'Argentine, le Brésil et le Mexique. Quelques années plus tard, l'Afrique du Sud et la Russie accédèrent elles aussi au statut de membre. Récemment enfin, trois pays d'Asie sont devenus observateurs au sein du GAFI, première étape avant de devenir membre de plein droit : la Chine (en janvier 2005), la Corée du Sud (en juillet 2006) et l'Inde (en novembre 2006).

L'objectif premier est de pouvoir accorder à ces trois derniers pays le statut de membre à part entière du GAFI dès qu'ils se seront soumis, avec succès, à une évaluation mutuelle conduite par le GAFI. L'évaluation portera sur l'ensemble des aspects couverts par les 40+9 Recommandations du

GAFI, mais une attention particulière sera portée à la façon dont ces pays respectent les 6 Recommandations clés du GAFI (voir ci-dessus) et l'octroi ou non du statut de membre sera décidé sur cette base.

Le bénéfice que le GAFI peut tirer d'un élargissement du cercle de ses membres réside entre autre dans sa capacité ainsi renouvelée à peser au niveau régional, notamment dans un certain nombre de zones à risque. Il a souvent été reproché au GAFI son « eurocentrisme » : nul doute que l'adhésion prochaine de la Chine de la Corée et de l'Inde modifieront radicalement cette perception.

Dans le prolongement de cette politique, le GAFI a récemment décidé de revoir entièrement sa politique d'adhésion et une étude en profondeur des options possibles a été engagée avec l'objectif d'aboutir à des décisions concrètes au premier semestre 2008.

Renforcement des partenariats internationaux

L'élargissement du GAFI ne constitue pas, et de loin, le seul moyen d'universalisation des standards. Pour le GAFI, le meilleur moyen d'avoir un impact mondial tout en préservant son mode de fonctionnement passe par la conclusion de nombreux accords de coopération internationale avec des organisations internationales ou régionales, soit existantes, soit dont il peut susciter la création.

Cette stratégie, qui fut déterminée dès la création du GAFI, a vu son développement s'accélérer très fortement ces dernières années. Les Groupes régionaux de type GAFI sont au

cœur de cette approche. Après la création du GAFI des Caraïbes (GAFIC), du Groupe Asie Pacifique (APG) et de MONEYVAL (en Europe centrale et orientale) dans les années quatre-vingt-dix, ce sont en effet pas moins de 5 groupes régionaux de type GAFI qui ont été reconnus par le GAFI ces cinq dernières années : le GAFISUD en Amérique du sud en 2002, le Groupe ESAAMLG en Afrique du sud et de l'est en 2002 également, le GAFIMOAN au Moyen-Orient en 2004, le Groupe Eurasie autour de la Russie et de la Chine, également en 2004, puis enfin le GIABA en Afrique de l'Ouest, plus récemment, en juin 2006.

Au total, le GAFI et ces huit groupes régionaux, plus les territoires membres du Groupe *offshore* des autorités de contrôle bancaire (OGBS) qui fait également partie de ce partenariat, regroupent 175 pays et territoires dans le monde. Ces 175 pays ou territoires se sont tous engagés, au plus haut niveau politique, à mettre en œuvre les 40+9 Recommandations du GAFI et à se soumettre à une évaluation mutuelle de leur système anti-blanchiment et anti-financement du terrorisme.

Enfin, pour permettre une couverture aussi complète que possible du système financier international, le GAFI a conclu des partenariats avec la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International, qui ont tous deux créé des programmes de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme en 2002, suite aux attaques terroristes de septembre 2001. La Banque et le Fonds jouent un rôle primordial dans la délivrance d'assistance technique aux



pays en voie de développement qui souhaitent créer ou renforcer leurs systèmes anti-blanchiment. Mais ils jouent également un rôle dans la surveillance globale de la mise en œuvre du standard du GAFI de par le monde, en participant de façon limitée mais réelle aux évaluations mutuelles, d'abord dans les pays non-membres du GAFI ou des groupes régionaux, mais aussi de certains pays faisant partie du réseau du GAFI sur la base d'accords ad hoc⁷.

En sa qualité de *leader* politique de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dans le monde, le GAFI se devait de montrer l'exemple en matière d'exigence, de sérieux et de rigueur de son processus d'évaluation mutuelle et de surveillance de la mise en œuvre de son standard. Depuis le début des années quatre-

vingt-dix, il a eu l'occasion de prouver à maintes reprises qu'il avait su parfaitement relever ce défi et se montrer particulièrement exigeant avec ses pays membres. La lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme est un énorme enjeu, d'une grande complexité et difficulté. Elle exige la participation effective de nombreux acteurs aux cultures, règles professionnelles et intérêts parfois difficilement compatibles voire contradictoires : l'efficacité d'un système de lutte contre le blanchiment d'argent repose sur la mise en œuvre scrupuleuse du standard international dans tous ses aspects. C'est pourquoi le rôle du GAFI en matière de surveillance et d'évaluation est si essentiel : sans conformité suffisante avec les 40+9 Recommandations du GAFI, il n'y a tout simplement pas de succès possible dans la lutte contre la criminalité financière internationale.

NOTES

1. Les 31 pays membres du GAFI sont: l'Argentine, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Brésil, le Canada, le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, la Grèce, Hong Kong (Chine), l'Islande, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, le Portugal, la Fédération de Russie, Singapour, l'Afrique du Sud, l'Espagne, la Suède, la Suisse, la Turquie, le Royaume-Uni et les États-Unis.
2. Le Groupe Asie-Pacifique (GAP), le Groupe d'Action Financière des Caraïbes (GAFIC), le Groupe Anti-Blanchiment d'Afrique Orientale et Australe (GABAOA), le Groupe Eurasie, le Groupe d'Action Financière sur le blanchiment de capitaux en Amérique du Sud (GAFISUD), le Groupe d'Action Financière du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (GAFIMOAN), le Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme en Afrique de l'Ouest (GIABA), et Moneyval.
3. Soucieux d'encourager la coopération internationale dans la lutte contre le blanchiment d'argent, le GAFI a lancé en 1998 un projet de grande envergure connu sous le nom d'exercice sur les pays ou territoires non coopératifs (PTNC). Le premier rapport la concernant, rendu public en juin 2000 identifiait 15 pays ou territoires dont le régime anti-blanchiment souffrait de problèmes graves et systémiques.
4. Dans certains cas, très rares, lorsqu'une recommandation n'est pas applicable dans le contexte du pays évalué, la mention « non applicable » est alors portée au rapport.



5. Ces documents sont disponibles sur le site Internet du GAFI à l'adresse suivante : www.fatf-gafi.org.
6. Ces recommandations ont trait à l'incrimination du blanchiment et du financement du terrorisme, les mesures d'identification des clients, la conservation des documents ainsi que des transactions et l'obligation de déclaration des opérations suspectes.
7. C'est ainsi que les rapports d'évaluation de l'Italie (en 2005) et du Danemark (en 2006) ont été préparés par le FMI avant d'être discutés et adoptés par l'assemblée plénière du GAFI.

