



**Groupe d'action financière
sur le blanchiment de capitaux**

**Financial Action Task Force
on Money Laundering**

**RAPPORT ANNUEL
2003–2004**

2 juillet 2004

Tous droits réservés.
Les demandes d'autorisation pour la reproduction
de tout ou partie de cette publication doivent être adressées à :
Secrétariat du GAFI, OCDE, 2 rue André Pascal 75775 Paris Cedex 16, France

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ.....	5
INTRODUCTION.....	7
I. EXAMEN DE L'AVENIR DU GAFI	8
A. MANDAT POUR L'AVENIR DU GAFI.....	8
B. EXAMEN DE L'ORGANISATION DES TRAVAUX.....	9
II. LA LUTTE CONTRE LE FINANCEMENT DU TERRORISME	10
A. DIRECTIVES RELATIVES À LA MISE EN ŒUVRE DES HUIT RECOMMANDATIONS SPÉCIALES	10
B. ACTIVITÉS D'OUVERTURE ET INITIATIVES EN COURS.....	11
III. MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS ET DES NORMES ÉDICTÉES PAR LE GAFI..	12
A. ÉVALUATION MUTUELLE DES MEMBRES DU GAFI ET DU CCG	13
B. MÉTHODOLOGIE 2004 POUR L'ÉVALUATION DES MESURES PRISES POUR LUTTER CONTRE LE BLANCHIMENT ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME	13
C. LE TROISIÈME CYCLE D'ÉVALUATIONS MUTUELLES DES MEMBRES DU GAFI	14
D. DÉTERMINATION DU RESPECT, PAR LES MEMBRES DU GAFI, DES QUARANTE RECOMMANDATIONS ET DES HUIT RECOMMANDATIONS SPÉCIALES GRÂCE À UNE PROCÉDURE D'ÉVALUATION PÉRIODIQUE	15
E. PAYS ET TERRITOIRES NON COOPÉRATIFS	15
IV. CRÉATION D'UN RÉSEAU MONDIAL DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME.....	17
A. ÉLARGISSEMENT DU GAFI	17
B. DÉVELOPPEMENT D'ORGANISMES RÉGIONAUX DE TYPE GAFI ET GROUPE DES ORGANISMES DE SUPERVISION BANCAIRE OFFSHORE (GOSBO).....	17
C. COOPÉRATION AVEC D'AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES	21
V. TENDANCES ET TECHNIQUES DU BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET DU FINANCEMENT DU TERRORISME.....	26
A. EXERCICE ANNUEL SUR LES TYPOLOGIES.....	26
B. REEXAMEN DES PROCÉDURES DE L'EXERCICE SUR LES DES TYPOLOGIES DU GAFI.....	27
CONCLUSION	28

ANNEXES

- Annexe A *Mandat des activités futures du GAFI*
- Annexe B *Directives sur la mise en œuvre des huit Recommandations spéciales*
- Annexe C *Synthèses des évaluations mutuelles et autres évaluations effectuées par le GAFI*
- Annexe D *Synthèses des évaluations mutuelles effectuées par le Conseil de l'Europe – Moneyval*
- Annexe E *Synthèses des évaluations mutuelles effectuées par le Groupe d'action financière en Amérique du Sud (GAFISUD)*

GROUPE D'ACTION FINANCIÈRE SUR LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX

RAPPORT ANNUEL 2003 – 2004

RÉSUMÉ

1. La Suède¹ a présidé la quinzième session (2003-2004) du Groupe d'action financière (GAFI), dont l'une des plus grandes réalisations cette année aura été l'examen de l'avenir du GAFI de 2004 à l'horizon 2012. On peut aussi souligner, entre autres avancées notables, la publication de nouvelles directives pour la mise en œuvre des huit Recommandations spéciales sur le financement du terrorisme, le renforcement de la collaboration avec les institutions financières internationales dans l'exercice d'évaluation des systèmes nationaux de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme au niveau international, enfin, l'élaboration d'une procédure plus efficace d'étude des tendances et techniques du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.

2. Le 14 mai 2004, les Ministres du GAFI et les représentants de ses trente-trois pays et organisations membres ont réaffirmé leur volonté de poursuivre les efforts déployés par le GAFI pour lutter contre le blanchiment et le financement du terrorisme en lui renouvelant son mandat pour huit ans. C'est la troisième fois que le mandat du GAFI est ainsi renouvelé. Alors que les mandats précédents étaient de cinq ans, cette nouvelle extension de huit ans témoigne de la cohésion des membres du GAFI dans leur adhésion aux mesures de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme et prouve qu'ils voient dans le GAFI un instrument fondamental dans cette démarche.

3. Le nouveau mandat du GAFI, qui couvre la période allant de septembre 2004 à décembre 2012, définit les principales missions qui seront celles du GAFI à l'avenir. Les priorités restent les mêmes : définir des normes de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme ; mener à bien des travaux sur les typologies et sur le respect des normes afin de garantir une action internationale de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme ; assurer une coopération plus étroite avec le FMI et la Banque mondiale ; enfin, resserrer les liens entre le GAFI et les organismes régionaux de type GAFI. Avec ce nouveau mandat de huit ans, les membres du GAFI prennent acte de la nécessité incontestable d'intensifier et d'amplifier les efforts déployés par la communauté internationale pour lutter contre le blanchiment de l'argent et le financement du terrorisme.

4. Étant donné la nouveauté relative des huit Recommandations spéciales sur le financement du terrorisme, le GAFI a poursuivi ses travaux consistant à interpréter et à affiner les directives relatives à leur mise en œuvre. Il a ainsi publié en octobre 2003 une Note interprétative et des Meilleures pratiques internationales relatives à la Recommandation spéciale III (Gel et confiscation des biens des terroristes) et en juin 2004, une Note interprétative sur la Recommandation spéciale II (Incrimination du financement du terrorisme). Enfin, en février 2004, le GAFI a organisé un séminaire consacré au financement du terrorisme auquel étaient conviés treize pays d'Asie et du Moyen-Orient.

5. Parmi les autres réalisations importantes de cette session, on peut citer le renforcement significatif de la collaboration entre le GAFI et les institutions financières internationales afin d'évaluer les systèmes mis en place par les pays dans le monde pour lutter contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Le FMI et la Banque mondiale ayant pris l'année dernière la décision de reconnaître les quarante Recommandations et les huit Recommandations spéciales comme des normes internationales de lutte contre le blanchiment et le

¹ Le Président du GAFI était M. Claes Norgren, Président de l'Autorité suédoise de la concurrence.

financement du terrorisme, les deux organisations ont travaillé avec le GAFI à mettre au point une méthodologie commune permettant d'évaluer le respect des quarante Recommandations révisées et des huit Recommandations spéciales. En février 2004, le GAFI a publié cette méthodologie, qui servira de document de base au troisième cycle d'évaluations mutuelles des membres du GAFI qui devrait démarrer avant la fin de 2004. En mars 2004, le FMI et la Banque mondiale sont convenus d'utiliser la même méthodologie pour mener à bien les parties concernées de leur programme d'évaluation du secteur financier, et les organismes régionaux de type GAFI devraient également se mettre d'accord pour l'utiliser pour toutes les évaluations auxquelles ils procèdent.

6. Comme les années précédentes, une part considérable des travaux du GAFI a été consacrée au suivi des progrès accomplis par les pays et territoires non coopératifs (PTNC). Ces avancées, qui constituent autant de succès dans le travail accompli par le GAFI sur les PTNC, sont présentées de manière plus détaillées dans une mise à jour distincte du Rapport annuel visant à identifier les PTNC.²

7. Par ailleurs, le GAFI a continué cette année à suivre la mise en œuvre de ses Recommandations par ses membres au moyen de la procédure d'évaluation mutuelle. On trouvera dans le présent rapport une synthèse des quatre évaluations mutuelles réalisées au cours de cette quinzième session du GAFI (Mexique, Royaume d'Arabie Saoudite, Argentine et Brésil).

8. Enfin, l'examen des menaces présentes et futures en matière de blanchiment et de financement du terrorisme a constitué une fois encore un volet essentiel des travaux accomplis par le GAFI en 2003-2004. L'exercice annuel sur les typologies, mené à bien sous la présidence du Mexique, a permis d'examiner les thèmes suivants : les virements électroniques ; les organismes à but non lucratif et leurs liens avec le financement du terrorisme : la vulnérabilité du secteur des assurances au regard du blanchiment de capitaux ; les personnes politiques exposées ; enfin, le rôle des « ouvriers de porte » ou « gatekeepers » dans les opérations de blanchiment de capitaux. Le GAFI a également adopté une procédure plus efficace pour suivre l'évolution des typologies et concentrer ses efforts sur certains domaines présentant des risques élevés.

² Voir GAFI : *Rapport visant à identifier les pays ou territoires non coopératifs : Améliorer l'efficacité, au plan mondial, des mesures de lutte contre le blanchiment*, juillet 2004. Ce rapport peut être consulté à l'adresse suivante : http://www.fatf-gafi.org/NCCT_fr.htm

INTRODUCTION

9. Le Groupe d'action financière (GAFI) a été créé lors du sommet du G7 qui s'est tenu à Paris, en juillet 1989, pour examiner les mesures destinées à lutter contre le blanchiment de capitaux. En 1990, le GAFI a formulé quarante Recommandations adressant ce sujet. Elles ont été révisées une première fois en 1996, puis à nouveau en juin 2003 afin de prendre en compte l'évolution des méthodes, techniques et tendances du blanchiment. En octobre 2001, le GAFI a élargi son domaine de compétence en publiant huit Recommandations spéciales consacrées à la lutte contre le financement du terrorisme.

10. Au cours de sa quinzième session, le GAFI comptait trente-trois membres³ représentant les principaux centres financiers de la planète. Les délégations des membres du Groupe d'action financière sont composées d'experts aux compétences les plus diverses, notamment de spécialistes relevant des ministères des Finances, de la Justice, de l'Intérieur et des Affaires étrangères, mais aussi de représentants des autorités de réglementation financière et des services opérationnels.

11. En juillet 2003, la Suède a succédé à l'Allemagne à la présidence du GAFI pour sa quinzième session. En 2003-2004, une réunion plénière s'est tenue à Stockholm, en Suède, et les deux autres ont eu lieu au siège de l'OCDE, à Paris. Par ailleurs, des experts en typologies se sont réunis à Oaxaca, au Mexique, à la fin de 2003 afin d'examiner les méthodes et tendances du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et d'envisager des mesures de lutte contre ces phénomènes. Enfin, les Groupes de travail spécialisés consacrés à l'examen des quarante Recommandations et du financement du terrorisme se sont réunis à plusieurs reprises en dehors des réunions plénières.

12. Le GAFI continue d'apporter son soutien le plus actif aux travaux des organismes régionaux de type GAFI, à savoir le Groupe anti-blanchiment de l'Asie-Pacifique (GAP), le Groupe d'action financière des Caraïbes (GAFIC), le Groupe anti-blanchiment de l'Afrique orientale et australe (GABAOA), le Comité restreint d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux (Moneyval) du Conseil de l'Europe et le Groupe d'action financière en Amérique du sud (GAFISUD). Le Président et le Secrétariat du GAFI ainsi que certains membres du GAFI ont assisté aux réunions de ces organismes.

13. Enfin, au cours de sa quinzième session, le GAFI a continué à coopérer étroitement avec les organisations internationales ou régionales engagées dans la lutte contre le blanchiment de capitaux, et des représentants de ces organisations ont participé aux travaux du GAFI. Des représentants de la Banque africaine de développement, du Secrétariat du Commonwealth, du Groupe Egmont des cellules de renseignements financiers, de la Banque centrale européenne, d'Europol, de l'Association internationale des contrôleurs d'assurance (AICA), du Fonds monétaire international (FMI), de la Banque interaméricaine de développement (BID), du Comité interaméricain contre le terrorisme de l'Organisation des États américains (OEA/CICTE), d'Interpol, de l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV), de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), du Groupe des organismes de supervision bancaire offshore (GOSBO), de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), du Comité contre le terrorisme du Conseil de sécurité des Nations Unies, de la Banque mondiale et de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) ont assisté à diverses réunions du GAFI tout au long de l'année.

³ Afrique du sud, Allemagne, Argentine, Australie, Autriche, Belgique, Brésil, Canada, Danemark, Espagne, Etats-Unis, Fédération de Russie, Finlande, France, Grèce, Hong Kong (Chine), Irlande, Islande, Italie, Japon, Luxembourg, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Portugal, Royaume des Pays-Bas, Royaume-Uni, Singapour, Suède, Suisse et Turquie. La Commission européenne et le Conseil de coopération du Golfe sont également membres du GAFI.

14. On trouvera, exposés en détail dans le présent rapport, les travaux accomplis par le GAFI au cours des douze derniers mois dans les cinq domaines suivants :

- L'examen de l'avenir du GAFI ;
- La lutte contre le financement du terrorisme ;
- La mise en œuvre des Recommandations et des normes édictées par le GAFI ;
- La création d'un réseau mondial de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ;
- Les tendances et techniques du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.

I. EXAMEN DE L'AVENIR DU GAFI

15. L'un des grands projets menés à bien en 2003-2004 a été l'examen du futur mandat du GAFI. En avril 1998, une réunion ministérielle du GAFI avait décidé que le Groupe d'action financière, qui n'est pas une organisation internationale permanente, devrait poursuivre ses travaux pendant encore cinq ans, c'est-à-dire jusqu'en août 2004. Il avait été également convenu au cours de cette réunion qu'aucune décision définitive sur l'avenir du GAFI ne serait prise avant 2003-2004, date à laquelle on procéderait à un nouvel examen pour savoir comment mener au mieux la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. En conséquence, un examen approfondi des besoins, des missions et du programme de travail du GAFI a été mené à bien au cours de la quinzième session. On trouvera dans les paragraphes qui suivent une synthèse des conclusions de cet examen. Sur cette base, un nouveau mandat de huit ans a été approuvé par la réunion ministérielle du GAFI qui s'est tenue à Paris le 14 mai 2004 en marge de la réunion du Conseil de l'OCDE au niveau ministériel. Parallèlement, un examen de l'organisation des travaux du GAFI a été achevé au cours de la deuxième moitié de la quinzième session.

A. MANDAT POUR L'AVENIR DU GAFI

16. Des progrès considérables ont été accomplis dans la lutte contre le blanchiment de capitaux depuis la création du GAFI en 1989. Cependant, il reste encore au GAFI une mission importante à accomplir pour continuer à définir des normes et à en contrôler l'application dans le contexte d'un système financier international dont la complexité ne cesse de croître.

17. Les principales missions dévolues à l'avenir au GAFI aux termes de son mandat⁴ seront donc les suivantes :

- Continuer à définir les normes internationales de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Telle est en effet la raison d'être du GAFI et l'objet même de sa mission à long terme.
- Garantir que des mesures seront prises au niveau mondial pour combattre le blanchiment et le financement du terrorisme, notamment renforcer la coopération avec le FMI et la Banque mondiale. Au cours de la période 2003-2004, l'une des grandes priorités du GAFI a été de s'assurer que le programme-pilote du FMI et de la Banque mondiale, qui devait arriver à échéance à la fin de 2003, soit pérennisé. Lors de la réunion de leurs Conseils en mars 2004, les deux institutions sont tombées d'accord pour poursuivre leurs évaluations de manière globale, uniforme et permanente dans le cadre normal de leur Programme d'évaluation du secteur financier (FSAP).
- Veiller à ce que les membres mettent en œuvre les quarante Recommandations révisées et les huit Recommandations spéciales, d'une manière exhaustive et avec efficacité. Un troisième cycle

⁴ Le texte complet du nouveau mandat du GAFI figure à l'annexe A.

d'évaluations mutuelles de tous les membres du GAFI débutera avant la fin de 2004 et le GAFI travaille actuellement aux préparatifs de la procédure et des mécanismes de cette importante mission.

- Accueillir de nouveaux membres selon des modalités appropriées. Depuis 1999, le GAFI a fait des progrès significatifs dans ce domaine en s'ouvrant à cinq pays cibles (Argentine, Brésil, Mexique, Afrique du sud et Fédération de Russie). Le GAFI devrait poursuivre ses efforts en direction de la Chine et de l'Inde.⁵
- Renforcer les relations entre le Groupe d'action financière et les organismes régionaux de type GAFI, ainsi qu'entre le GAFI et les pays non membres. Un groupe ad hoc étudie actuellement des propositions spécifiques visant à développer plus étroitement la coopération entre le GAFI et les organismes régionaux de type GAFI.
- Intensifier l'étude des techniques et tendances du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (dans le cadre des « exercices sur les typologies »). En 2003-2004, les membres du GAFI ont adopté une procédure plus efficace pour assurer la poursuite de l'examen des typologies et mettre l'accent sur des domaines spécifiques présentant des risques élevés.

18. L'extension du mandat du GAFI en octobre 2001 à la lutte contre le financement du terrorisme a ouvert un pan entier de travaux totalement nouveaux et délicats. Depuis cette date, le GAFI est le fer de lance d'une action concertée de la part de la communauté internationale à l'encontre du financement du terrorisme. Il s'efforce de définir et de mettre en place des mesures destinées à lutter contre cette menace ; toutefois, il reste encore beaucoup à faire. A l'avenir, les efforts déployés par le GAFI pour bannir les terroristes du système financier mondial devront s'appuyer sur deux axes stratégiques principaux :

- Le premier consiste à améliorer la réglementation et la surveillance du secteur financier informel, notamment les passeurs de fonds (« cash couriers »), les systèmes alternatifs de remise de fonds et les organismes à but non lucratif.
- Le second, qui s'inscrit dans le droit fil de l'initiative des Ministres des Finances et des Gouverneurs des banques centrales du G7, vise à favoriser un dialogue ouvert avec les pays non membres dans des domaines qui présentent des risques avérés ou émergents en matière de lutte contre le financement du terrorisme.

19. Au cours de la session 2003-2004, le GAFI a pris des mesures significatives en ce sens (voir la partie II consacrée à la lutte contre le financement du terrorisme), mais ces travaux et ces efforts devront être poursuivis à l'avenir.

20. Enfin, il convient de souligner que le mandat proposé couvre une période de huit ans, la plus longue depuis la création du GAFI, et ceci, afin d'accroître la stabilité et la continuité de ses travaux. Cette extension de son mandat est une conséquence logique de l'élargissement de sa mission au financement du terrorisme. Toutefois, les membres sont convenus qu'un examen à mi-parcours pourrait être effectué au cours de cette période.

B. EXAMEN DE L'ORGANISATION DES TRAVAUX

21. Le mandat confié au GAFI pour ses missions futures recouvre aussi bien des questions stratégiques qu'opérationnelles, mais parallèlement, un important examen de l'organisation actuelle des travaux a été

⁵ Toute identification future des pays potentiellement importants du point de vue stratégique devra prendre en compte la question de l'équilibre géographique et de l'impact de leur adhésion sur le bon fonctionnement du GAFI.

mené. Un Groupe ad hoc, présidé par l'Italie, a présenté son rapport à la réunion plénière du GAFI en juin/juillet 2004. Ce rapport préconise différents changements dans les procédures destinés à améliorer le fonctionnement du GAFI, en particulier en ce qui concerne la structure des réunions plénières, la préparation de documents et l'organisation des groupes de travail. Le Groupe ad hoc a également formulé des propositions concrètes afin de renforcer les liens entre le GAFI et les organismes régionaux de type GAFI. Grâce à une intensification du dialogue avec ces organismes régionaux, le GAFI espère approfondir ses relations avec ces instances et apporter ainsi la preuve de sa volonté de mieux comprendre les problèmes rencontrés par des pays non membres.

II. LA LUTTE CONTRE LE FINANCEMENT DU TERRORISME

22. Depuis les événements survenus aux États-Unis le 11 septembre 2001, le mandat du GAFI a été élargi à la lutte contre le financement du terrorisme. Dès juin 2002, le GAFI a travaillé à identifier les faiblesses des efforts déployés à l'échelle internationale contre le financement du terrorisme. Parmi les travaux effectués à ce titre, on peut citer l'élaboration de directives sur la mise en œuvre des huit Recommandations spéciales ainsi que le lancement d'une procédure visant à identifier les besoins les plus urgents d'assistance technique pour la mise en œuvre des mesures destinées à combattre le financement du terrorisme. Un Groupe de travail présidé conjointement par l'Espagne et les États-Unis a servi à mener à bien ces missions du GAFI.

A. DIRECTIVES RELATIVES À LA MISE EN ŒUVRE DES HUIT RECOMMANDATIONS SPÉCIALES

Notes interprétatives et Meilleures pratiques internationales

23. Afin d'intensifier les efforts déployés pour mettre en œuvre les huit Recommandations spéciales sur le financement du terrorisme, le GAFI a publié en 2003-2004 des directives concernant deux de ces Recommandations.⁶ Au début de cette session, le GAFI a commencé par élaborer des directives concernant la Recommandation spéciale III (Gel et confiscation des biens des terroristes). Cette Recommandation a pour objet de garantir que les fonds et autres actifs appartenant à des terroristes seront effectivement gelés et confisqués. En octobre 2003, le GAFI a publié une Note interprétative et des Meilleures pratiques internationales relatives à la Recommandation spéciale III. La Note interprétative apporte des éclaircissements complémentaires sur les obligations de gel des biens appartenant à des terroristes aux termes de la Recommandation spéciale III et des résolutions pertinentes des Nations Unies, ainsi que sur les obligations de confiscation des biens des terroristes aux termes de la Recommandation spéciale III et de la Convention des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme. Les Meilleures pratiques internationales proposent, entre autres choses, un certain nombre de stratégies pour mettre en place des régimes efficaces de gel des avoirs concernés, qui consistent, en particulier à : donner les pouvoirs et mettre en place les procédures juridiques nécessaires et désigner des autorités compétentes responsables ou des tribunaux chargés du gel des fonds ; faciliter les échanges et la coopération avec les pouvoirs publics étrangers, les institutions internationales et le secteur privé ; assurer, dans le secteur privé, un respect adéquat de la législation et imposer l'instauration de contrôles et d'obligations de déclaration ; veiller à assurer un suivi approfondi des enquêtes ainsi qu'une bonne coordination avec les services opérationnels, les services de renseignements et les autorités chargées de la sécurité ; enfin, assurer un retour d'informations adéquat à destination du secteur privé.

24. En juin 2004, le GAFI a publié une Note interprétative relative à la Recommandation spéciale II (Incrimination du financement du terrorisme et du blanchiment de capitaux commis dans le cadre des activités terroristes). Ce document précise l'obligation qui est faite aux pays ou territoires de s'assurer qu'ils ont le pouvoir juridique de poursuivre efficacement et d'appliquer des sanctions pénales aux personnes qui financent

⁶ Les directives publiées en 2003-2004 sont reproduites à l'annexe B.

le terrorisme. A cet égard, la Convention des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme devrait servir de base à l'incrimination du financement du terrorisme. La Recommandation spéciale II souligne également les liens qui existent entre le terrorisme international et le blanchiment de capitaux, entre autres activités, en obligeant les pays ou territoires à faire du financement du terrorisme une infraction sous-jacente du blanchiment.

Autres travaux

25. Après des discussions approfondies avec ses membres, le GAFI a émis des directives pour aider ces derniers à passer en revue leur secteur à but non lucratif. Certains membres du GAFI ont déjà commencé à se pencher sur les organismes à but non lucratif existant chez eux afin de parvenir à mieux cerner les caractéristiques propres à ce secteur, les risques de financement du terrorisme qui lui sont associés et les possibilités d'échanger des renseignements sur de tels risques, ou au contraire les obstacles à de tels échanges. Le GAFI utilisera ces informations pour élaborer de nouvelles initiatives permettant de réagir au détournement du secteur à but non lucratif à des fins de financement du terrorisme et devrait publier des directives complémentaires sur cette question au cours de sa prochaine session.

26. Par le truchement de son Groupe de travail sur les typologies, le GAFI étudie actuellement la question de l'introduction d'éventuels seuils dans le cadre de la Recommandation spéciale VII (obligation de joindre à tout virement électronique des informations complètes sur le donneur d'ordre).

27. Par ailleurs, le GAFI participe en ce moment à la mise au point d'un système d'alerte anticipée destiné aux systèmes alternatifs de remise de fonds et qui améliorera la qualité et les possibilités d'assistance au niveau international dans ce domaine.

28. Le Groupe de travail sur le financement du terrorisme s'est penché sur la question de l'utilité éventuelle d'imposer des obligations de déclaration des mouvements monétaires transfrontaliers, pour savoir si une telle mesure pourrait se révéler efficace pour repérer et interdire les activités illicites des passeurs de fonds. A cet égard, le Groupe de travail sur le financement du terrorisme a élaboré un certain nombre de propositions qui sont en cours d'examen par la plénière du GAFI. Le GAFI pense publier au cours de l'année des directives supplémentaires sur les passeurs de fonds.

B. ACTIVITÉS D'OUVERTURE ET INITIATIVES EN COURS

Activités d'ouverture

29. Dans le cadre des efforts qu'il déploie pour davantage renforcer les mesures destinées à lutter contre le financement du terrorisme, le GAFI a organisé sur ce thème une session spéciale le 24 février 2004, la veille de la réunion plénière. Ce séminaire était particulièrement consacré à l'examen des risques liés aux systèmes alternatifs de remise de fonds, aux passeurs de fonds, aux organismes à but non lucratif et aux liens entre le trafic de stupéfiants et le financement du terrorisme. Un consensus s'est dégagé parmi les participants sur le fait que la communauté internationale devrait mettre au point des mécanismes plus sophistiqués de collecte et d'échange d'informations sur le financement du terrorisme. Quarante-quatre pays⁷ ont participé à ce séminaire, dont certains pays non membres du GAFI, ainsi que des organisations internationales présentes en qualité d'observateurs et des organismes régionaux de type GAFI.⁸ Ce séminaire s'inscrit dans le cadre de

⁷ Les pays non membres suivants étaient invités à cette manifestation : Algérie, Arabie saoudite, Bahreïn, Chine, Égypte, Émirats Arabes Unis, Inde, Indonésie, Koweït, Malaisie, Maroc, Pakistan et Philippines.

⁸ Groupe anti-blanchiment de l'Asie-Pacifique, Groupe d'action financière des Caraïbes, Groupe anti-blanchiment de l'Afrique orientale et australe, Comité Moneyval du Conseil de l'Europe et Groupe d'action financière en Amérique du Sud. Le Groupe des organismes de supervision bancaire offshore (GOSBO) assistait également à cette réunion.

l'engagement politique de combattre le financement du terrorisme pris par les Ministres des Finances et les Gouverneurs des banques centrales du G7 et des pays réunis à Dubaï en septembre 2003. Le GAFI a depuis lancé des travaux complémentaires sur les questions citées ci-dessus.

30. À l'occasion des réunions du G7 de septembre 2003 à Dubaï et d'avril 2004 à Washington, le Président du GAFI a été invité à rendre compte des initiatives récemment prises par le GAFI pour lutter contre le financement du terrorisme. Les Ministres du G7, à leur réunion d'avril, ont salué les initiatives prises par le GAFI et l'ont encouragé à intensifier les travaux en la matière. Depuis, le Président du GAFI a pris contact avec les Présidents du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, de l'Association internationale des contrôleurs d'assurance (AICA) et de l'Organisation internationale des commissions de valeurs mobilières (OICV) afin d'évoquer avec eux quelles autres initiatives pourraient être prises pour combattre le financement du terrorisme. Ce dialogue a permis de prendre en compte la nécessité d'intensifier la coopération internationale entre les autorités de surveillance financière et les cellules de renseignements financiers. Le GAFI, le Comité de Bâle, l'AICA et l'OICV étudient désormais de nouvelles mesures qui devraient être prises en collaboration avec le Groupe Egmont.

Évaluation des besoins d'assistance technique

31. En septembre 2003, le GAFI a commencé à coopérer avec le Groupe d'action contre le terrorisme du G8 et le Comité contre le terrorisme du Conseil de sécurité des Nations Unies pour lancer des activités d'ouverture destinées à améliorer la fourniture d'assistance technique par la communauté internationale. Le GAFI a déjà commencé à procéder à des évaluations des besoins techniques des pays souhaitant prendre part à ce processus afin de savoir quelle assistance technique il sera nécessaire de leur apporter pour mettre sur pied un régime efficace de lutte contre le financement du terrorisme.

32. Cette évaluation des besoins techniques doit permettre d'identifier les lacunes existant dans les régimes de lutte contre le financement du terrorisme de chaque pays concerné et mettre en lumière les défauts législatifs et institutionnels qui pourraient être corrigés grâce à une assistance technique et à des programmes de formation. Pour faciliter la réalisation de cet objectif, sept aspects du régime de lutte contre le financement du terrorisme en vigueur dans un pays sont examinés : (1) le système de justice pénale pour lutter contre le financement du terrorisme ; (2) les possibilités de gel et de confiscation des biens appartenant aux terroristes ; (3) le système de déclaration des opérations suspectes/inhabituelles ; (4) la coopération internationale ; (5) les systèmes alternatifs de remise de fonds ; (6) les virements électroniques, et enfin (7) les organismes à but non lucratif. Les conclusions de l'évaluation des besoins d'assistance technique sont ensuite transmises au Groupe d'action contre le terrorisme qui coordonne les efforts de la communauté internationale des donateurs pour fournir l'assistance technique et la formation nécessaires.

III. MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS ET DES NORMES ÉDICTÉES PAR LE GAFI

33. Depuis sa création, le GAFI s'est toujours attaché à mettre en œuvre des mécanismes de suivi et d'examen par les pairs. En conséquence, une partie significative de ses travaux consiste à surveiller l'application, par ses membres, des Recommandations qu'il a formulées, principalement sur la base d'une procédure d'évaluation mutuelle. Cette procédure prévoit un mécanisme de suivi complet qui permet d'examiner les mesures de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme en vigueur dans les pays membres, ainsi que d'en évaluer l'efficacité. Les rapports rédigés à l'issue de ces examens, qui sont détaillés, exhaustifs et cohérents, permettent aux pays membres de disposer d'une analyse précise et indépendante de leur système de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, ainsi que de recommandations d'améliorations éventuelles. L'examen des rapports d'évaluation mutuelle au cours de la réunion plénière, qui va de pair avec la mise en œuvre des procédures de suivi qui s'imposent, constitue un

mécanisme efficace de pression par les pairs qui a encouragé les membres du GAFI à mettre pleinement en œuvre les Recommandations édictées par cet organisme.

A. ÉVALUATION MUTUELLE DES MEMBRES DU GAFI ET DU CCG

34. Le deuxième et principal élément de contrôle de la mise en œuvre des Recommandations du GAFI est la procédure d'évaluation mutuelle. Chaque pays membre est examiné à tour de rôle par le GAFI sur la base d'un rapport rédigé par une équipe de trois ou quatre experts des questions juridiques, financières et opérationnelles issus d'autres pays membres. Cet exercice a pour but d'évaluer de manière exhaustive et objective dans quelle mesure le pays concerné a progressé dans la mise en œuvre de mesures efficaces de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, et de faire ressortir les domaines dans lesquels des progrès restent encore à faire.

35. En 2003-2004, le GAFI a procédé à un deuxième cycle d'évaluations mutuelles des pays suivants : Argentine (visite sur place en octobre 2003, examen du rapport en juin 2004), Brésil (visite sur place en novembre 2003, examen du rapport en juin 2004) et Mexique (visite sur place en septembre 2003, examen du rapport en février 2004). Les évaluations mutuelles de l'Argentine et du Brésil ont été effectuées par le GAFI en collaboration avec GAFISUD (Groupe d'action financière en Amérique du Sud). Par ailleurs, le GAFI a achevé l'examen du volet « lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme » de l'Évaluation du secteur financier de l'Allemagne par le FMI (visite sur place en mai 2003, remise du rapport au FMI en février 2004) et réalisé une évaluation similaire pour la Nouvelle-Zélande (visite sur place en octobre 2003). On trouvera dans l'annexe C du présent rapport une synthèse des rapports sur l'Argentine, le Brésil et le Mexique ainsi que le Rapport sur l'observation des normes et des codes (ROSC) que le GAFI a consacré à l'Allemagne.

36. En septembre 2003, le GAFI a également procédé, en coopération avec le Conseil de coopération du Golfe, à l'évaluation mutuelle de l'Arabie Saoudite. Cette évaluation, la sixième d'un État membre du CCG, a été réalisée selon la méthodologie commune de l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme⁹. Depuis 1999, les États membres du CCG ont déployé des efforts significatifs pour appliquer les mesures destinées à combattre le blanchiment et le financement du terrorisme, et l'objectif du programme d'évaluation du CCG consiste donc à déterminer le niveau de mise en œuvre et l'efficacité des systèmes mis en place en son sein pour mener ce combat. L'évaluation de l'Arabie saoudite ayant été approuvée en février 2004, ce sont désormais tous les États membres du CCG qui ont fait l'objet d'une évaluation mutuelle et le premier cycle d'évaluations est désormais achevé. Une synthèse de l'évaluation mutuelle de l'Arabie saoudite figure dans l'annexe C du présent rapport.

B. MÉTHODOLOGIE 2004 POUR L'ÉVALUATION DES MESURES PRISES POUR LUTTER CONTRE LE BLANCHIMENT ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME

37. En 2003-2004, le GAFI a collaboré étroitement avec les organismes régionaux de type GAFI, le FMI et la Banque mondiale pour mettre au point une méthodologie commune d'évaluation des mesures prises par les pays ou territoires pour lutter contre le blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme. Une méthodologie similaire (la Méthodologie 2002 finalisée en octobre 2002) a déjà été utilisée pour évaluer la mise en œuvre, par les pays, des quarante Recommandations de 1996 et les huit Recommandations spéciales sur le financement du terrorisme de 2001.

⁹ Le CCG occupe une situation à part, au sens où il est membre du GAFI alors même que les États qui le composent n'en sont pas membres à titre individuel. Les pays du CCG sont : Arabie saoudite, Bahreïn, Émirats Arabes Unis, Koweït, Oman et Qatar.

38. La nouvelle méthodologie 2004 d'évaluation des mesures prises pour lutter contre le blanchiment et le financement du terrorisme¹⁰ doit servir de fil directeur pour évaluer la conformité des pays aux normes internationales inscrites dans les quarante Recommandations de 2003 et les huit Recommandations spéciales de 2001 du GAFI. Cette méthodologie a été adoptée lors de la réunion plénière du GAFI en février 2004 puis approuvée par le FMI et la Banque mondiale en mars 2004. Les organismes régionaux de type GAFI ont également lancé des procédures d'adoption de la méthodologie 2004.

39. Grâce à cette méthodologie, le GAFI, les organismes régionaux de type GAFI, le FMI et la Banque mondiale disposeront d'une procédure uniforme qui leur permettra d'évaluer le niveau de mise en œuvre des mesures anti-blanchiment et anti-financement du terrorisme telles que définies dans les Recommandations du GAFI. Les évaluations réalisées conformément à cette méthodologie commune pourront également aider la Banque mondiale, les Nations Unies et les autres instances qui fournissent une assistance technique à mieux apprécier les besoins des pays concernés et à fournir toute l'assistance nécessaire à ceux dont les systèmes présentent des lacunes.

40. Du point de vue du GAFI, la méthodologie 2004 constituera un outil très utile pour le déroulement des évaluations mutuelles. Elle permettra en effet de cerner les principaux éléments des systèmes et des mécanismes mis en place dans les différents cadres juridiques, réglementaires et financiers et de déterminer si les pays concernés respectent bien les normes fixées par le GAFI. Il importe de souligner ici que la méthodologie 2004 fournit également des orientations utiles sur les nouveaux thèmes et concepts introduits par les quarante Recommandations de 2003, notamment la notion d'approche fondée sur le risque et la nécessité d'une mise en œuvre efficace des normes ainsi prescrites.

C. LE TROISIÈME CYCLE D'ÉVALUATIONS MUTUELLES DES MEMBRES DU GAFI

41. Le GAFI suit de près les progrès accomplis par les pouvoirs publics de ses pays membres pour appliquer les normes qu'il a édictées, et la procédure d'évaluation mutuelle constitue le mécanisme de base grâce auquel le GAFI s'acquitte de cette mission. Chaque pays membre est examiné à tour de rôle par le GAFI, à partir d'un rapport rédigé par une équipe d'experts sélectionnés parmi les autres pays membres. Grâce à cet exercice, il est possible de disposer d'une évaluation exhaustive et objective du niveau de mise en œuvre des mesures de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme auquel est parvenu le pays concerné, et de faire ressortir les domaines dans lesquels des progrès supplémentaires pourraient être accomplis.

42. Le GAFI a déjà à son actif deux cycles complets d'évaluations mutuelles, réalisés en 1992-1995 et 1996-1999, qui ont précédé l'évaluation de plusieurs nouveaux membres du GAFI et des États membres du Conseil de coopération du Golfe (en coopération avec ce dernier). Toutes les évaluations ont abouti à des résultats concrets, donnant une bonne indication des points forts et des lacunes des systèmes anti-blanchiment et, plus récemment, des systèmes de lutte contre le financement du terrorisme, mis en place dans les pays concernés. De plus, les recommandations formulées dans les rapports d'évaluation ont généralement abouti à l'adoption ou à l'amélioration des mesures destinées à combattre le blanchiment et le financement du terrorisme.

43. Le GAFI a d'ores et déjà décidé de procéder à un troisième cycle d'évaluations mutuelles de la mise en œuvre, par ses membres, des quarante Recommandations 2003 et des huit Recommandations spéciales 2001. Ces évaluations doivent démarrer avant la fin de 2004. Elles seront effectuées sur la base de la méthodologie 2004 (voir la partie III B), en utilisant également les documents d'évaluation convenus entre le GAFI, les institutions financières internationales, les organismes régionaux de type GAFI et le Groupe des organismes de supervision bancaire offshore, ce qui permettra une meilleure cohérence au niveau mondial. Au

¹⁰ La méthodologie 2004 pour l'évaluation de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme peut être consultée sur l'Internet à l'adresse suivante : http://www.fatf-gafi.org/pdf/Meth-2004_fr.pdf

cours de ce processus, le GAFI continuera à collaborer étroitement avec tous les organismes qui procéderont aux évaluations, à savoir les organismes régionaux de type GAFI, le GOSBO, la Banque mondiale et le FMI.

D. DÉTERMINATION DU RESPECT, PAR LES MEMBRES DU GAFI, DES QUARANTE RECOMMANDATIONS ET DES HUIT RECOMMANDATIONS SPÉCIALES GRÂCE À UNE PROCÉDURE D'ÉVALUATION PÉRIODIQUE

44. Depuis 1999, le GAFI procède à un exercice annuel d'auto-évaluation du respect des obligations établies dans les quarante Recommandations de 1996, fondé sur des réponses objectives apportées à un questionnaire. Cet exercice permet depuis lors d'obtenir un instantané annuel des mesures juridiques et réglementaires en vigueur et des domaines où des améliorations doivent être apportées. Des synthèses de ces conclusions, accompagnées d'une évaluation du respect des Recommandations par les membres, sont publiées en annexe dans les rapports annuels du GAFI.

45. La version révisée de quarante Recommandations, adoptée en juin 2003, est bien plus détaillée que celle de 1996, et sa portée a été élargie de manière significative. La méthodologie de l'évaluation des mesures prises pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme adoptée en février 2004 combine à la fois le niveau de détail et la portée des quarante Recommandations et le niveau de détail des huit Recommandations spéciales sur le financement du terrorisme de 2001 et de leurs Notes interprétatives, qui font l'objet d'adaptations périodiques depuis leur adoption. Du fait de l'importance des nouvelles obligations et de leur degré de précision, le GAFI a décidé de ne plus procéder à des exercices d'auto-évaluation calqués sur ceux des sessions précédentes. A la place, il va instaurer une procédure fondée sur des rapports de suivi des évaluations mutuelles. Le GAFI va lancer à la fin de 2004 son troisième cycle d'évaluations mutuelles en utilisant la méthodologie 2004, ce qui lui permettra de disposer d'évaluations exhaustives du respect, par ses membres, des nouvelles obligations ainsi que de leur mise en œuvre. Les rapports de suivi s'inspireront directement des résultats des rapports d'évaluation mutuelle et fourniront ainsi une mise à jour annuelle des progrès accomplis sur les questions spécifiques mises en relief lors de l'évaluation mutuelle.

E. PAYS ET TERRITOIRES NON COOPÉRATIFS

46. Compte tenu des progrès qu'ils ont accomplis cette année, l'Ukraine, l'Égypte et le Guatemala ont été retirés de la liste des pays et territoires non coopératifs (PTNC). Ce retrait confirme que l'approche adoptée vis-à-vis des PTNC a permis d'atteindre son objectif, lequel consiste à encourager les pays à corriger les défaillances constatées dans leurs systèmes de lutte contre le blanchiment de capitaux. Les travaux menés par le GAFI sur les pays ou territoires non coopératifs en 2003-2004 sont décrits dans le rapport annuel relatif aux pays ou territoires non coopératifs.¹¹

47. Depuis 1999, le GAFI mène d'importants travaux sur les problèmes soulevés par les pays et territoires qui ne coopèrent pas à la lutte contre le blanchiment. Ces travaux ont pour objectif de relever le niveau de protection du système financier et d'empêcher le contournement des mesures anti-blanchiment prises au cours des dix dernières années. Les travaux menés par le GAFI sur les pays et territoires non coopératifs rejoignent les mesures élaborées par la communauté internationale pour protéger le système financier mondial du blanchiment et pour en accroître la transparence.

48. Le GAFI œuvre depuis plus de cinq ans dans le cadre de cette initiative afin d'assurer la prévention, la détection et la répression du blanchiment des capitaux les plus efficaces possibles. Quatre groupes d'examen régionaux (l'un pour les Amériques, présidé par les États-Unis, l'un pour l'Asie/Pacifique, présidé par le Japon, l'un pour l'Europe, présidé par la France et le quatrième pour l'Afrique et le Moyen-Orient, présidé par

¹¹ Voir GAFI, Rapport annuel relatif aux pays ou territoires non coopératifs, juillet 2004. Ce rapport peut être consulté sur l'Internet (en anglais uniquement) à l'adresse suivante : http://fatf-gafi.org/NCCT_en.htm

l'Italie), se réunissent ainsi régulièrement pour préparer les questions relatives aux pays et territoires non coopératifs qui seront examinées en réunion plénière.

49. Depuis le commencement de l'initiative relative aux PTNC, le GAFI s'est toujours efforcé d'en garantir l'ouverture, l'équité et l'objectivité. Lorsqu'il est envisagé d'examiner des pays ou des territoires dans le cadre de cette initiative, ils en sont notifiés, ils ont la possibilité de réagir aux conclusions des projets de rapports initiaux et, ensuite, de rencontrer les experts du GAFI lors de réunions au cours desquelles toutes les questions non résolues peuvent être examinées.

50. Quatre ans après la publication du premier rapport sur les PTNC, il apparaît avec évidence que cette initiative a servi d'élément déclencheur à des améliorations significatives des systèmes de lutte contre le blanchiment dans le monde entier. Sur les 23 pays ou territoires qualifiés de non coopératifs en 2000 et 2001, il n'en reste plus que six. Aucun pays ou territoire nouveau n'a fait l'objet d'un examen depuis 2001 ; toutefois, le GAFI continue à suivre les progrès accomplis en la matière, cette question étant débattue parmi les priorités à chaque réunion plénière, et, par des prises de position publiques, il encourage toujours les pays et territoires concernés à prendre des mesures supplémentaires pour corriger les défaillances relevées dans le cadre de cette initiative.

51. Afin de décider si un pays ou territoire doit ou non être retiré de la liste, le GAFI doit d'abord s'assurer que le pays ou le territoire en question a pallié les insuffisances précédemment identifiées en adoptant des législations et des réglementations d'une portée suffisante. Pour évaluer les progrès réalisés par les PTNC, le GAFI examine avec une acuité particulière tous les aspects pertinents du droit pénal, de la surveillance du système financier, de l'identification des clients, de la déclaration d'opérations suspectes et de la coopération internationale. Toute législation ou réglementation nouvelle doit avoir été non seulement adoptée, mais également être entrée en vigueur. En outre, le GAFI veille également à vérifier que les pays ou territoires concernés mettent effectivement en œuvre, et avec efficacité, les changements nécessaires. Le GAFI a d'ailleurs mis au point un mécanisme de surveillance rigoureux pour s'assurer que ces efforts de mise en œuvre ne sont pas uniquement temporaires.

52. Les membres du GAFI réaffirment leur volonté d'apporter leur assistance technique aux pays identifiés dans le cadre de l'initiative sur les PTNC au fur et à mesure qu'ils s'efforcent d'améliorer leurs systèmes de lutte contre le blanchiment des capitaux.

53. Pour les pays ou territoires identifiés comme non coopératifs en 2000 et 2001 et n'ayant fait que des progrès insuffisants, le GAFI a la possibilité de recommander des contre-mesures supplémentaires qui devront alors être mises en œuvre de manière progressive, proportionnée et flexible. Ces contre-mesures ont pour objet de réduire la vulnérabilité du système financier international et d'accroître l'efficacité des mesures de lutte contre le blanchiment à l'échelle internationale.

54. Ainsi, le Myanmar n'ayant pas accompli de progrès jugés adéquats, le GAFI a recommandé que des contre-mesures lui soient appliquées à compter du 3 novembre 2003. Bien que le GAFI salue les efforts accomplis par ce pays depuis cette date, les progrès restent insuffisants pour que ces contre-mesures soient levées. Des contre-mesures sont par ailleurs appliquées à Nauru depuis décembre 2001. Le GAFI salue également les efforts législatifs récents visant à supprimer les banques fictives dans ce pays. Néanmoins, Nauru doit prendre des mesures supplémentaires pour garantir que les banques fictives ont bien cessé leurs activités pour que le GAFI puisse envisager de lever ses contre-mesures.

IV. CRÉATION D'UN RÉSEAU MONDIAL DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME

55. Le GAFI s'attache à promouvoir la lutte contre le blanchiment et contre le financement des actes terroristes sur tous les continents et dans toutes les régions du monde, et à constituer un réseau international pour combattre le blanchiment. Cette stratégie s'articule autour de trois axes : élargissement à de nouveaux membres, promotion d'organismes régionaux de type GAFI crédibles et efficaces et intensification de la coopération avec les organisations internationales concernées.

56. Le GAFI a poursuivi sa collaboration avec ces organisations/instances internationales et participé à plusieurs manifestations organisées par d'autres organismes autour du thème de la lutte contre le blanchiment. Les efforts déployés dans le monde pour combattre ce phénomène sont examinés au cours des réunions plénières du GAFI, auxquelles participent tous les organisations ou organismes concernés.

A. ÉLARGISSEMENT DU GAFI

57. En 1998, le GAFI a décidé de s'élargir en s'ouvrant à un petit nombre de pays importants du point de vue stratégique¹² qui pourraient jouer un rôle majeur de promotion des efforts de lutte contre le blanchiment dans leur région. Des progrès significatifs ont été accomplis à ce jour dans le sens où cinq pays cibles ainsi identifiés sont devenus membres depuis 2000 (Afrique du Sud, Argentine, Brésil, Fédération de Russie et Mexique). Le GAFI continue à discuter de l'entrée éventuelle de deux pays, la Chine et l'Inde. En ce qui concerne l'Inde, à la suite d'une mission de haut niveau conduite par le Président du GAFI, ce pays a exprimé sa volonté politique de rejoindre le GAFI. La question est actuellement étudiée au niveau technique afin de procéder à une première évaluation de la position de l'Inde au regard des critères minimaux d'adhésion. La Chine a également exprimé le désir de devenir membre du GAFI et le dialogue est en cours entre les deux parties.

58. Les critères d'admission sont les suivants :

- Prendre l'engagement absolu, au niveau politique : (i) de mettre en œuvre les Recommandations du GAFI et (ii) de se soumettre régulièrement à des évaluations mutuelles ;
- Être membre actif et à part entière de l'organisme régional de type GAFI concerné (lorsqu'il en existe un) ou, s'il n'en existe pas, être prêt à collaborer avec le GAFI pour établir un tel organisme, voire prendre la direction des opérations en ce sens ;
- Être un pays important du point de vue stratégique ;
- Avoir déjà incriminé le blanchiment des produits du trafic de stupéfiants ou d'autres crimes graves ;
- Avoir déjà imposé aux institutions financières des obligations d'identification de leur clientèle et de déclaration des opérations inhabituelles ou suspectes.

B. DÉVELOPPEMENT D'ORGANISMES RÉGIONAUX DE TYPE GAFI ET GROUPE DES ORGANISMES DE SUPERVISION BANCAIRE OFFSHORE (GOSBO)

59. Des efforts soutenus ont été à nouveau déployés en 2003-2004 pour accompagner ou favoriser le développement d'organismes régionaux de type GAFI dans toutes les parties du monde. Ces groupes, qui ont des objectifs et des missions similaires à ceux du GAFI, utilisent également le même mécanisme de pression par les pairs pour encourager leurs membres à améliorer leurs systèmes de lutte contre le blanchiment de

¹² Quel que soit leur niveau de développement économique.

capitaux. Ces organismes régionaux ont élargi leur mandat à la lutte contre le financement du terrorisme et ont approuvé les huit Recommandations spéciales du GAFI. De tels groupes existent désormais pour les Caraïbes, l'Europe¹³, l'Asie-Pacifique, l'Afrique orientale et australe et l'Amérique du Sud.¹⁴ D'autres groupes sont en voie de création pour l'Afrique occidentale et centrale. En 2003-2004, deux nouvelles initiatives ont vu le jour pour créer des organismes régionaux de type GAFI au Moyen-Orient et en Afrique du Nord ainsi qu'en Eurasie. Parallèlement, le GOSBO est en train de mettre en œuvre un plan d'action stratégique de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme qui s'étend sur la période 2001-2004.

Groupe d'action financière des Caraïbes

60. Le Groupe d'action financière des Caraïbes (GAFIC), le plus ancien des organismes régionaux de type GAFI, compte parmi ses membres trente États du bassin des Caraïbes.¹⁵ Il a été constitué à la suite de réunions qui se sont tenues à Aruba en mai 1990 et en Jamaïque en novembre 1992. Le GAFIC a pour principal objectif de parvenir à la mise en œuvre efficace et au respect de ses dix-neuf Recommandations ainsi que des quarante Recommandations et au huit Recommandations spéciales du GAFI. Le Secrétariat du GAFIC surveille l'application, par ses membres, de la Déclaration ministérielle de Kingston grâce aux activités suivantes : auto-évaluation de la mise en œuvre des Recommandations ; programme permanent d'évaluation mutuelle des membres ; mise à jour et publication annuelles de rapports par pays, qui sont préparés pour chacun des membres ; coordination de programmes de formations et d'assistance technique et participation à ces programmes ; organisation, deux fois par an, de réunions plénières de spécialistes techniques ; enfin, tenue d'une réunion ministérielle annuelle.

61. Le mécanisme de suivi inscrit dans son programme d'évaluation mutuelle joue un rôle central dans les travaux du GAFIC. En octobre 2003, le Conseil des Ministres du GAFIC réuni à Antigua et Barbuda a adopté les rapports d'évaluation mutuelle d'Antigua et Barbuda, de la Barbade et des Îles Turques et Caïques. Le GAFIC, qui en est à son deuxième cycle d'évaluations mutuelles, utilise comme références les Recommandations qu'il a lui-même édictées et celles émanant du GAFI ainsi que les 25 critères des PTNC. Ce deuxième cycle devrait s'achever en décembre 2004. Dans le cadre des suites à donner aux évaluations mutuelles, les membres du GAFIC rendent régulièrement compte à la réunion plénière des améliorations apportées à leur cadre juridique/réglementaire pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Groupe anti-blanchiment de l'Asie-Pacifique

62. Le Groupe anti-blanchiment de l'Asie-Pacifique (GAP), créé en 1997, compte actuellement vingt-huit membres¹⁶ issus de l'Asie du Sud, de l'Asie de l'Est et du Sud-Est ainsi que du Pacifique Sud. Le GAP a élargi son travail sur les typologies en consultation avec le GAFI et avec d'autres organismes régionaux. Un sixième atelier sur les typologies s'est ainsi tenu à Kuala Lumpur, en Malaisie, en décembre 2003. La Stratégie d'assistance technique et de formation du GAP continue à se développer, grâce au soutien

¹³ Pour les pays membres du Conseil de l'Europe qui n'appartiennent pas au GAFI.

¹⁴ La liste complète des membres et observateurs des organismes régionaux de type GAFI figure sur le site Internet du GAFI à l'adresse suivante : http://www.fatf-gafi.org/Members_fr.htm

¹⁵ Les membres du GAFIC sont : Anguilla, Antigua et Barbuda, Antilles néerlandaises, Aruba, Bahamas, Barbade, Belize, Bermudes, Îles Caïmans, Costa Rica, Dominique, El Salvador, Grenade, Guatemala, Guyana, Haïti, Honduras, Jamaïque, Montserrat, Nicaragua, Panama, République dominicaine, Saint Kitts et Nevis, Saint Vincent et les Grenadines, Sainte Lucie, Surinam, Trinité et Tobago, Îles Turques et Caïques, Venezuela et Îles Vierges Britanniques.

¹⁶ Les membres du GAP sont : l'Australie, le Bangladesh, le Brunei Darussalam, le Cambodge, les Îles Cook, les États-Unis d'Amérique, les Îles Fidji, Hong Kong (Chine), l'Inde, l'Indonésie, le Japon, Macao (Chine), la Malaisie, la Mongolie, le Népal, la Nouvelle-Zélande, Niue, le Pakistan, la République de Corée, la République des Îles Marshall, la République de Palau, la République des Philippines, le Samoa, Singapour, le Sri Lanka, le Taipei chinois, la Thaïlande et le Vanuatu.

d'organisations internationales aussi bien que régionales. En conséquence, chaque fois que cela est possible, le Secrétariat du GAP sert de plate-forme pour la coordination de l'assistance technique et de la formation à la lutte contre le blanchiment dans cette région du monde.

63. Le GAP a tenu sa sixième réunion annuelle à Macao, Chine, en septembre 2003. Au cours de cette réunion, les membres du GAP ont adopté des procédures d'évaluation mutuelle qui reprennent la méthodologie d'évaluation standard d'octobre 2002 en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

64. Depuis la publication du rapport annuel 2002-2003 du GAFI, le GAP a poursuivi son premier cycle d'évaluations mutuelles. Les rapports d'évaluation mutuelle consacrés à la République de Corée et à la République de Palau ont été examinés et approuvés en septembre 2003. Par ailleurs, le GAP a participé à l'évaluation du Bangladesh conduite par le FMI/la Banque mondiale ; les conclusions de cette évaluation ont été examinées par les membres du GAP à sa sixième réunion annuelle. Au cours de cette réunion, les membres ont adopté la Méthodologie d'évaluation 2004 qui sera utilisée pour les évaluations réalisées à partir de décembre 2004. Le rapport d'évaluation mutuelle des Philippines a été adopté à la septième réunion annuelle du GAP, en juin 2004, de même que l'évaluation des Îles Cook réalisée sous l'égide du FMI et à laquelle le GAP avait participé. Il reste sept membres du GAP à évaluer dans le cadre du premier cycle d'évaluations mutuelles de cet organisme, qui devrait s'achever à la fin de 2004 ou au début de 2005. Enfin, la septième réunion annuelle du GAP et son troisième Forum annuel sur l'assistance technique ont eu lieu à Séoul, en Corée, du 14 au 18 juin 2004.

MONEYVAL

65. En 2002, le Comité PC-R-EV a officiellement adopté un nouveau nom, Moneyval. Il avait été créé en septembre 1997 par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe afin de mener à bien des exercices d'auto-évaluation et d'évaluation mutuelle des mesures de lutte contre le blanchiment mises en place dans les vingt-six pays du Conseil de l'Europe qui n'appartiennent pas au GAFI.¹⁷ Moneyval est un sous-comité du Comité européen pour les problèmes criminels du Conseil de l'Europe. En 2001, le Comité Moneyval a ajouté à son mandat le contrôle des mesures de lutte contre le financement du terrorisme parmi ses membres.

66. Depuis la publication du dernier rapport annuel du GAFI (pour la période 2002-2003), Moneyval a poursuivi son deuxième cycle d'évaluations mutuelles, en examinant avec une attention particulière l'efficacité des systèmes de lutte contre le blanchiment mis en place dans les différents pays. Au cours de sa réunion plénière en décembre 2003, des rapports ont été examinés sur l'ex-République yougoslave de Macédoine, Monaco¹⁸, la Pologne et l'Azerbaïdjan. A sa réunion plénière de mars 2004, Moneyval a examiné et adopté les rapports consacrés à l'Estonie, à la Lettonie, à la Bulgarie et à l'Albanie.¹⁹ Moneyval a mis en place un mécanisme en vertu duquel tous les pays doivent présenter à la réunion plénière des rapports d'étape écrits un an après l'adoption du rapport d'évaluation les concernant.

¹⁷ Le Comité se compose des membres du Conseil de l'Europe suivant : Albanie, Andorre, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Croatie, Estonie, Fédération de Russie, Géorgie, Hongrie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Malte, Moldova, Pologne, République tchèque, ex-République Yougoslave de Macédoine, Roumanie, Saint Marin, Serbie et Monténégro, Slovaquie, Slovénie et Ukraine. Par ailleurs, Monaco est en train de rejoindre le Conseil de l'Europe.

¹⁸ Monaco, bien que n'ayant pas encore officiellement le statut de membre du Conseil, a déjà fait l'objet d'une évaluation mutuelle de la part de Moneyval en vertu d'un accord spécial avec le Comité européen pour les problèmes criminels du Conseil de l'Europe.

¹⁹ On trouvera dans l'annexe D une synthèse de tous les rapports adoptés par Moneyval sur les évaluations réalisées en 2003-2004.

Groupe anti-blanchiment de l'Afrique orientale et australe (GABAOA)

67. Le Groupe anti-blanchiment de l'Afrique orientale et australe (GABAOA), organisme régional de type GAFI regroupant quatorze pays²⁰, a été créé lors d'une réunion de Ministres et de représentants de haut niveau qui s'est tenue à Arusha, en Tanzanie, les 26 et 27 août 1999. Un Protocole d'accord, fondé sur l'expérience du GAFI et d'autres organismes régionaux de type GAFI, a été signé, et un Secrétariat permanent a été établi. Le GABAOA a tenu la sixième réunion de son Groupe de hauts fonctionnaires et sa troisième réunion ministérielle à Kampala, en Ouganda, en août 2003. Une autre réunion du Groupe de hauts fonctionnaires a eu lieu à Dar es Salaam, en Tanzanie, en mars 2004. Le GABAOA a entamé un programme d'évaluations mutuelles des systèmes de lutte contre le blanchiment mis en place par ses membres. En août 2003, la quatrième réunion ministérielle et la réunion du Groupe de hauts fonctionnaires du GABAOA ont examiné et adopté le premier rapport d'évaluation mutuelle consacré au Swaziland.

Groupe d'action financière en Amérique du Sud (GAFISUD)

68. Le Groupe d'action financière en Amérique du Sud, le plus récent des organismes régionaux de type GAFI, a été créé lors d'une réunion des Ministres à Carthagène, en Colombie, le 8 décembre 2000. Les neuf membres du Groupe²¹ ont signé un Protocole d'accord, en présence du Président de la Colombie et du Président du GAFI. L'objet de ce Protocole d'accord était de reconnaître et de mettre en œuvre les quarante Recommandations et les huit Recommandations spéciales du GAFI ainsi que toute autre recommandation que le GAFISUD pourrait adopter à l'avenir ; il s'agissait aussi de mettre en place le GAFISUD et de le rendre opérationnel. Le GAFISUD a un Secrétariat permanent, basé à Buenos Aires, en Argentine.

69. En juillet 2003, la sixième réunion du GAFISUD a vu l'achèvement du premier cycle d'évaluations mutuelles, avec l'examen et l'adoption des rapports consacrés au Chili, à l'Équateur, au Pérou et au Paraguay. Le GAFISUD est également convenu de remanier ses rapports d'évaluation les plus récents pour les aligner sur la méthodologie commune. Le GAFISUD a été le premier organisme régional de type GAFI à envoyer au FMI un Rapport sur l'observation des normes et des codes (ROSC) (sur la Bolivie). A sa huitième réunion plénière de décembre 2003, le GAFISUD a décidé de lancer son deuxième cycle d'évaluations mutuelles en juillet 2004 avec les évaluations de la Colombie et du Paraguay.

70. Le Secrétariat du GAFISUD continue par ailleurs à servir de centre de coordination des efforts de formation et de sensibilisation à la lutte contre le blanchiment déployés dans la région. Au cours de la période 2003-2004, le GAFISUD a également organisé un certain nombre de manifestations régionales sur ce thème.

Autres initiatives en Afrique

71. A la suite du sommet des chefs d'État et de gouvernement de la Communauté économique des États d'Afrique de l'ouest (CEDEAO) qui s'est tenu en décembre 1999 à Lomé, au Togo, il a été décidé de constituer un Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment en Afrique (GIABA). Les statuts de ce Groupe ont été approuvés par les chefs d'État et de gouvernement de la CEDAIO réunis à Bamako, au Mali, en décembre 2000. Le GIABA a son siège à Dakar, au Sénégal. Un Secrétariat permanent est en cours d'établissement.

72. Par ailleurs, un Groupe d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique centrale (GABAC) a été créé en décembre 2000 à N'djamena, au Tchad, par la Conférence des chefs d'État de la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC).

²⁰ Afrique du Sud, Botswana, Kenya, Lesotho, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, Ouganda, Seychelles, Swaziland, Tanzanie, Zambie et Zimbabwe.

²¹ Les pays membres du GAFISUD sont : l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, la Colombie, le Chili, l'Équateur, le Paraguay, le Pérou et l'Uruguay. Le Venezuela a rejoint GAFISUD en juin 2003.

Initiatives au Moyen-Orient et en Afrique du Nord et en Eurasie

73. Au cours des derniers mois, des experts de la région Moyen-Orient et Afrique du Nord ont travaillé à la rédaction d'un Protocole d'accord en vue de l'établissement d'un organisme régional de type GAFI dans cette région. Des réunions préparatoires ont eu lieu à Stockholm, Bahreïn et Paris en présence de représentants des pays suivants : Algérie, Arabie saoudite, Bahreïn, Égypte, Émirats Arabes Unis, Jordanie, Koweït, Liban, Maroc, Oman, Qatar, Syrie, Tunisie et Yémen. Des représentants officiels de la France, du Royaume-Uni, des États-Unis, du Fonds monétaire international, de la Banque mondiale, du Conseil de coopération du Golfe et du Secrétariat du GAFI ont pris part aux discussions préliminaires sur la création d'un Groupe d'action financière pour la région Moyen-Orient/Afrique du Nord. Une fois que les différents gouvernements concernés auront confirmé leur adhésion à cette initiative, une réunion inaugurale sera organisée pour lancer officiellement ce nouvel organisme régional de type GAFI.

74. En octobre 2003, la Fédération de Russie a commencé à informer le GAFI de son projet de création d'un organisme régional de type GAFI pour l'Eurasie. Dans le cadre de cette initiative, la Russie a organisé à Moscou les 10 et 11 février 2004 une conférence sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Des membres du GAFI ainsi que des représentants du FMI et de la Banque mondiale ont participé aux discussions sur les modalités de création d'un organisme régional de type GAFI pour les États de l'Asie centrale.

Groupe des organismes de supervision bancaire offshore (GOSBO)

75. Pour être membre du Groupe des organismes de supervision bancaire offshore (GOSBO)²², il est impératif d'avoir pris l'engagement politique clair de mettre en œuvre les quarante Recommandations et les huit Recommandations spéciales du GAFI. En juillet 2001, le GOSBO a lancé un plan d'action stratégique sur trois ans pour combattre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Le GOSBO apporte par ailleurs son soutien au programme d'évaluation de la réglementation financière et des mesures anti-blanchiment lancé par le FMI et a participé activement à l'élaboration de la nouvelle méthodologie qui sera utilisée pour évaluer le respect des quarante Recommandations révisées.

C. COOPÉRATION AVEC D'AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Fonds monétaire international et Banque mondiale

76. Au cours des dernières années, le GAFI a intensifié de manière sensible sa collaboration avec les institutions financières internationales. Le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale ont reconnu que la version révisée des quarante Recommandations de 2003 et les huit Recommandations spéciales de 2001 constituaient des normes internationales en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, et ces deux institutions collaborent avec le GAFI mais aussi avec les organismes régionaux de type GAFI et avec le GOSBO dans le cadre d'un programme d'évaluation des mesures anti-blanchiment et anti-financement du terrorisme qui concerne un grand nombre de pays dans le monde.

77. Au cours de l'année écoulée, le GAFI, le FMI et la Banque mondiale ont continué à collaborer étroitement dans un certain nombre de domaines. La plupart des efforts ainsi déployés passent par le canal du Groupe de travail sur les questions relatives aux institutions financières internationales du GAFI. L'une des principales missions de ce Groupe de travail a consisté à oeuvrer avec les représentants du FMI et de la

²²

Les membres du GOSBO sont : Antilles néerlandaises, Aruba, Bahamas, Bahreïn, Barbade, Bermudes, Îles Caïmans, Chypre, Gibraltar, Guernesey, Hong Kong (Chine), Jersey, Labuan, Macao (Chine), Île de Man, Maurice, Panama, Singapour et Vanuatu.

Banque mondiale et avec les organismes régionaux de type GAFI à la révision de la méthodologie commune de l'évaluation des mesures prises pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme qui a été adoptée par la réunion plénière du GAFI en février 2004 (on trouvera dans la partie III B ci-avant des informations plus détaillées sur cette méthodologie).

78. La première version de cette méthodologie, adoptée par le GAFI en octobre 2002, a été utilisée par le FMI et la Banque mondiale au cours de leur programme-pilote d'évaluations des mesures de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme qui s'est achevé en octobre 2003, ainsi que lors d'un certain nombre d'évaluations ultérieures. Elle a été également mise en œuvre par le GAFI pour ses évaluations mutuelles de l'année passée, et par un certain nombre d'organismes régionaux de type GAFI. A l'avenir, le GAFI et les institutions financières internationales utiliseront la Méthodologie 2004 qui leur servira d'instrument commun pour les évaluations effectuées en référence aux quarante Recommandations et aux huit Recommandations spéciales. La plupart des organismes régionaux de type GAFI ainsi que le GOSBO ont décidé de l'utiliser, les autres ayant exprimé leur volonté d'en faire autant.

79. Le GAFI, ainsi que plusieurs organismes régionaux de type GAFI et le Groupe Egmont ont par ailleurs apporté leur assistance dans le cadre du programme-pilote des institutions financières internationales en détachant des experts indépendants de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme qui ont procédé à cette occasion à des évaluations opérationnelles pour le FMI et la Banque mondiale. En outre, le GAFI a participé à cette initiative en réalisant le volet « blanchiment/financement du terrorisme » de deux évaluations effectuées dans le cadre du Programme d'évaluation du secteur financier (Financial Sector Assessment Programme, FSAP), celle de l'Allemagne et celle de la Nouvelle-Zélande (voir la section III A ci-avant et l'annexe C). A la fin du programme, les institutions financières et le GAFI ont revu ensemble les évaluations effectuées selon la méthodologie 2002 et sont parvenus à la conclusion que l'utilisation d'une méthodologie commune, s'appuyant sur une collaboration entre le GAFI, ces institutions et les organismes régionaux de type GAFI, avaient permis des progrès sensibles dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Certains problèmes relatifs à la Méthodologie 2002 et aux procédures ont été notés et il en a été tenu compte dans la Méthodologie 2004 et dans la planification des évaluations futures.

80. En mars 2004, des membres du Groupe de travail sur les questions relatives aux institutions financières internationales et du GAFI ont apporté leur contribution à l'examen du programme-pilote par les institutions financières internationales. Finalement, les Conseils exécutifs du FMI et de la Banque mondiale ont décidé que les deux institutions allaient poursuivre et même intensifier leurs travaux dans le domaine de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme et qu'elles allaient adopter une approche globale et totalement intégrée pour mener à bien leurs évaluations.

81. Le Groupe de travail sur les questions relatives aux institutions financières internationales collabore par ailleurs avec les institutions financières internationales et avec les organismes régionaux de type GAFI pour définir un ensemble révisé de documents d'évaluations uniformes, par exemple des modèles communs de questionnaires d'évaluation mutuelle et de rapports, ainsi qu'un manuel contenant diverses instructions et lignes directrices. Ces documents, qui ont été approuvés par la réunion plénière du GAFI en juin 2004, permettront d'assurer la cohérence des procédures mises en œuvre et des résultats obtenus par les différents organismes impliqués dans l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

82. Le GAFI continuera à coopérer étroitement et à coordonner soigneusement son action avec le FMI et la Banque mondiale sur un large éventail de questions, notamment les évaluations futures, les opérations de sensibilisation, la formation aux évaluations, ainsi que la publication de directives et de pratiques exemplaires sur des points spécifiques de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

Nations Unies

Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC)

83. Le Programme mondial contre le blanchiment de l'argent est une initiative de recherche et de coopération technique émanant de l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC). Son objectif est d'accroître l'efficacité de l'action internationale contre le blanchiment de capitaux en offrant aux pouvoirs publics des services globaux de coopération technique. Ce programme est mené à bien en coopération avec d'autres organisations internationales ou régionales. Le Programme est également chargé de coordonner le site Internet du Réseau international d'information sur le blanchiment de l'argent (IMoLIN) et la base de données internationale contre le blanchiment de l'argent (AMLID) pour le compte des Nations Unies, du GAFI, du Secrétariat du Commonwealth, du Conseil de l'Europe, d'Interpol, de l'Organisation des Etats américains et du Groupe anti-blanchiment de l'Asie-Pacifique.

83. L'assistance technique fournie par l'ONUDC recouvre pour l'essentiel des actions de formation sur le terrain (par exemple envoi d'enquêteurs et de spécialistes financiers dans la région du Pacifique, ou auprès du Secrétariat du GABAOA) et de mise au point d'outils destinés aux professionnels. Dans le cadre d'une initiative conjointe avec le FMI et la Banque mondiale, le Programme mondial contre le blanchiment de l'argent a formé un Groupe de travail composé d'experts qui passe en revue et met à jour les normes édictées par l'ONUDC en matière de blanchiment et de financement du terrorisme.

Comité contre le terrorisme du Conseil de sécurité des Nations Unies

84. Le Comité contre le terrorisme des Nations Unies a été créé par la résolution S/RES/1373(2001) du Conseil de sécurité des Nations Unies qui oblige les pays à geler les biens appartenant à des terroristes. Le Comité contre le terrorisme surveille la mise en œuvre de la résolution 1373 et fait en sorte d'améliorer la capacité des pays à lutter contre le terrorisme. Le Comité contre le terrorisme a apporté une contribution précieuse lors de l'élaboration de la Note interprétative et des Meilleures pratiques internationales relatives à la Recommandation spéciale III en aidant à interpréter les instruments des Nations Unies relatifs aux obligations de gel d'actifs aux termes de la résolution 1373. Le GAFI coopère lui aussi avec le Comité contre le terrorisme, aux côtés du Groupe d'action contre le terrorisme (GACT), en coordonnant la fourniture, par la communauté internationale, d'assistance technique et de formation en matière de lutte contre le financement du terrorisme.

Comité des sanctions contre Al-Qaida et les Talibans des Nations Unies

86. Le Comité du Conseil de sécurité des Nations Unies créé par la résolution 1267(1999) concernant Al-Qaida, les Talibans et les personnes et entités qui leur sont associées (Comité des sanctions contre Al-Qaida et les Talibans) surveille l'application de cette résolution et s'efforce de faciliter sa mise en œuvre ainsi que celle des résolutions qui lui ont succédé. Des représentants du groupe de surveillance de ce Comité ont participé à l'élaboration de la Note interprétative et des Meilleures pratiques internationales relatives à la Recommandation spéciale III, aidant, par leur contribution, à mieux comprendre les obligations de gel d'actifs prévues par la résolution 1267.

Groupe d'action contre le terrorisme (GACT)

87. Le Groupe d'action contre le terrorisme a été créé par les pays du G8 réunis en sommet à Evian, en France, en 2003. Ce Groupe d'action a pour mission essentielle de conforter la volonté politique des pays à lutter contre le terrorisme et, si nécessaire, de coordonner la fourniture d'assistance technique à cet égard. Le GAFI lui a fourni des rapports d'évaluation des besoins techniques afin qu'il puisse coordonner les efforts

déployés par la communauté internationale des donateurs pour fournir l'assistance technique et la formation nécessaires pour améliorer les systèmes de lutte contre le financement du terrorisme mis en place dans plusieurs pays.

Secrétariat du Commonwealth

88. Les activités menées du Secrétariat du Commonwealth en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme sont diverses : sensibilisation des pays membres, en particulier des pays en développement, et renforcement de leurs capacités en la matière, fourniture de conseils relatifs à l'action des pouvoirs publics, identification et détachement d'experts, et fourniture d'assistance technique à ses pays membres. Les questions relatives à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme ont été abordées par les chefs de gouvernement du Commonwealth réunis à Abuja, au Nigéria, en décembre 2003.

89. Au cours de l'année écoulée, le Secrétariat du Commonwealth a fourni une assistance technique à des organismes régionaux de type GAFI en finançant des postes d'experts ou de conseillers au Secrétariat du GAP, du GAFIC et du GABAOA. Il travaille par ailleurs en collaboration étroite avec le Secrétariat du GABAOA à la préparation des réunions du Groupe de hauts fonctionnaires et du Conseil ministériel.

90. A la suite de la révision des Recommandations du GAFI, le Secrétariat du Commonwealth a commencé la révision de son « Model of Best Practices for Combating Money Laundering in the Financial Sector » (Modèle de pratiques exemplaires pour lutter contre le blanchiment de capitaux dans le secteur financier), qui sera publié en août 2004. Enfin, dans le cadre de son Plan d'action pour combattre le terrorisme adopté par les chefs de gouvernement du Commonwealth, il a organisé un certain nombre d'ateliers visant à s'assurer que les pays membres s'acquittent de leurs obligations aux termes de la résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies.

Groupe Egmont

91. Depuis février 1992, le Groupe Egmont des cellules de renseignements financiers (CRF) possède le statut d'observateur auprès du GAFI. Depuis sa réunion annuelle de juillet 2003 à Sydney, en Australie, le Groupe Egmont²³ comprend les cellules de renseignements financiers de 84 pays ou territoires. Au cours de l'année écoulée, le Groupe Egmont s'est doté de procédures internes (concernant par exemple les fonctions et stratégies du Comité Egmont) et a modifié son mandat de manière à ajouter le financement du terrorisme à toutes les références au blanchiment de capitaux. Les réunions les plus récentes du Groupe Egmont en session plénière ont eu lieu en juin 2004 ; à cette occasion, dix nouveaux membres ont été admis et les définitions des fonctions des CRF ont été modifiées pour y inclure la lutte contre le financement du terrorisme. Le dixième anniversaire de la création du Groupe Egmont sera organisé en 2005 par FinCEN (Etats-Unis).

Europol

92. Europol est en train de mettre au point une base de données sur les opérations suspectes dans l'UE (Sustran), qui est encore dans la phase de mise en œuvre. Europol met également en place un Centre d'informations sur les saisies afin de faciliter l'identification des biens détenus par les criminels au cours des grandes enquêtes pénales menées par ses États membres. Cette institution travaille également dans le domaine du financement du terrorisme (gestion des entrées sur la liste de l'UE, organismes à but non lucratif, projets de micro financement, systèmes alternatifs de remise de fonds, marchés boursiers et financement du terrorisme).

²³

La liste complète des CRF qui composent le Groupe Egmont peut être consultée sur l'Internet à l'adresse suivante : http://www.fatf-gafi.org/Ctry-orgpages/org-egmont_en.htm

Banque interaméricaine de développement

93. La Banque interaméricaine de développement (BID) a engagé un certain nombre d'activités concernant la lutte contre le blanchiment de capitaux, essentiellement en coopération avec des organisations et organismes régionaux tels que l'OEA/CICAD, le GAFIC ou GAFISUD. La BID, en sa qualité d'institution régionale, continuera à collaborer avec des agences spécialisées en aidant les pays d'Amérique latine et des Caraïbes à identifier des modalités de respect des normes internationales prenant en compte leurs spécificités régionales, et en les encourageant à participer aux procédures de détermination et de révision de ces normes.

Association internationale des contrôleurs d'assurance (AICA)

94. L'AICA réunie du 1^{er} au 3 octobre 2003 en assemblée générale à Singapour a adopté de nouveaux Principes fondamentaux d'assurance ainsi qu'une nouvelle méthodologie. Dans le cadre des nouveaux Principes fondamentaux, un principe consacré spécifiquement à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme a été adopté afin de garantir le respect des nouvelles Recommandations du GAFI.

95. L'adoption de la version révisée des quarante Recommandations du GAFI en juin 2003 a également incité l'AICA à réviser ses Notes d'orientation sur la lutte contre le blanchiment de capitaux de janvier 2002 (« Anti-Money Laundering Guidance Notes ») et à produire un nouveau Document d'orientation sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (« AML/CFT Guidance Paper »). L'AICA a par ailleurs participé à la réunion d'experts du GAFI-XV consacrée aux typologies du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme pour son volet consacré à la vulnérabilité du secteur de l'assurance.

Organisation internationale des commissions de valeurs mobilières (OICV)

96. Au cours de l'année écoulée, l'OICV a engagé plusieurs activités relatives à la lutte contre le blanchiment. De nombreux membres de cette organisation ont pris des mesures pour adhérer au Protocole d'Accord portant sur la coopération et l'échange d'informations sur les questions opérationnelles qui a été adopté lors de la conférence annuelle de l'OICV de mai 2002. Par ailleurs, les Principes en matière d'identification et de propriété effective dans le secteur des valeurs mobilières ont été adoptés le 19 mai 2004 lors de la réunion du Comité du Président de l'OICV.

Manifestations internationales diverses consacrées à la lutte contre le blanchiment de capitaux

97. En plus des manifestations spécifiquement consacrées à la lutte contre le terrorisme et de la participation régulière aux réunions d'autres organismes régionaux ou internationaux en 2003-2004, le Président du GAFI a accepté plusieurs invitations à assister à différents séminaires et conférences internationaux sur le blanchiment, notamment le 21^{ème} Symposium international sur la criminalité économique organisé au Jesus College de Cambridge, au Royaume-Uni, en septembre 2002, au cours duquel il a prononcé un discours-programme consacré au GAFI et à la lutte contre le blanchiment. Il est également intervenu lors du Séminaire sur la surveillance du secteur financier et les banques centrales organisé au Christ's College le 8 septembre 2003. Il a par ailleurs prononcé une allocution devant la vingt-huitième Conférence annuelle de l'OICV dans le cadre d'un groupe de discussion consacré à la lutte contre la criminalité financière au niveau mondial. Enfin, le 3 juin 2004, il est intervenu lors du Forum de Wolfsberg sur la question de la coopération entre le GAFI et le secteur bancaire.

98. Au cours de la période 2003-2004, le Secrétariat du GAFI a de son côté participé à plusieurs manifestations internationales, notamment la conférence sur la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme organisée à Moscou en février 2004 par la Fédération de Russie, la conférence sur la lutte contre le financement du terrorisme organisée conjointement par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en

Europe (OSCE), le Comité contre le terrorisme des Nations Unies et l'ONUDC à Vienne en mars 2004, la deuxième conférence internationale sur le système bancaire parallèle « hawala » organisée par la Banque centrale des Émirats Arabes Unis et le FMI en avril 2004, la conférence de l'Union européenne sur le blanchiment de capitaux qui s'est tenue à Santander, en Espagne, en avril 2004, le séminaire sur la lutte contre le blanchiment de capitaux organisé par l'Administration d'État des changes à Dongguan, en Chine, en mai 2004, enfin, le symposium de la Coopération économique Asie-Pacifique sur les systèmes alternatifs de remise de fonds qui a eu lieu à Tokyo en juin 2004. Le Secrétariat du GAFI a également pris part à toute une série de dialogues internationaux organisés par la Banque mondiale afin de sensibiliser les parties concernées à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme dans différentes régions du monde.

V. TENDANCES ET TECHNIQUES DU BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET DU FINANCEMENT DU TERRORISME

A. EXERCICE ANNUEL SUR LES TYPOLOGIES

99. L'exercice annuel du GAFI sur les typologies mobilise des experts des autorités opérationnelles et réglementaires des pays membres du GAFI ainsi que d'autres pays qui peuvent à cette occasion échanger des informations sur d'importantes affaires et opérations de blanchiment ou de financement du terrorisme²⁴. Il constitue à ce titre une occasion unique, pour les spécialistes des questions opérationnelles, de cerner et de décrire les tendances actuelles en la matière et de commenter l'efficacité des contre-mesures prises dans ce cadre. L'exercice sur les typologies du GAFI-XV a permis une fois encore d'étudier les détournements du système financiers opérés aussi bien à des fins de blanchiment qu'à des fins de financement du terrorisme, s'appuyant pour cela sur des études réalisées au cours d'exercices sur les typologies précédents, afin de mieux appréhender les tendances et techniques actuelles du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme.

100. L'exercice de cette année a permis en particulier d'examiner la vulnérabilité du secteur de l'assurance en termes de blanchiment. Bien que ce thème ait déjà été abordé au cours d'exercices antérieurs sur les typologies, l'accent a été mis cette année sur une meilleure compréhension de risques spécifiques aux différentes branches de l'ensemble du secteur de l'assurance. Les participants ont noté que lorsque les normes réglementaires étaient peu strictes, les blanchisseurs pouvaient facilement exploiter les ressources du secteur. D'une manière générale, il a été reconnu que c'est au stade de l'intégration que la vulnérabilité était la plus forte, ce constat étant valable pour toutes les branches de l'assurance. Si, dans un certain nombre de cas, des montants significatifs ont pu être blanchis grâce à l'utilisation de polices d'assurance, il est aussi apparu que le nombre de cas détectés était faible par rapport à la taille globale du secteur. Ces phénomènes méritent d'être étudiés plus avant.

101. Connaître les dernières méthodes en vigueur chez les blanchisseurs d'argent reste l'un des objectifs majeurs des travaux sur les typologies. Au cours des dernières années, les membres du GAFI ont noté que les blanchisseurs avaient de plus en plus recours aux conseils ou aux services de professionnels spécialisés (les « ouvreurs de porte ») afin de faciliter leurs activités. L'exercice de cette année a confirmé que ce secteur reste vulnérable à une exploitation par les blanchisseurs. Les ouvreurs de portes offrent une large gamme de services : conseils, préparation de documents juridiques ou constitutions de sociétés ou encore réalisation directe de certaines catégories d'opérations financières (par exemple achat de biens immobiliers). Toutes ces activités ont été signalées par les experts en typologies comme étant utilisées dans des montages de

²⁴

La réunion d'experts du GAFI-XV a eu lieu en novembre 2003 à Oaxaca, au Mexique, sous la présidence de Mme Mariá Concepción Patiño Cestafe, Chef de la « Dirección General Adjunta de Investigación de Operaciones » (DGAIO), cellule mexicaine de renseignements financiers.

blanchiment. Ils ont conclu qu'un grand nombre de risques et vulnérabilités identifiés pourraient être réduits si les mesures de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme étaient appliquées intégralement et de manière cohérente.

102. Au cours de l'exercice sur les typologies du GAFI-XV, les participants ont également examiné brièvement les risques de blanchiment associés aux personnes politiquement exposées (PPE), c'est-à-dire aux personnes qui occupent ou qui ont occupé une fonction publique importante dans un pays donné. Cet examen a montré que les PPE, lorsqu'elles sont impliquées dans des activités criminelles, blanchissent souvent leurs gains illicites grâce à des sociétés écrans et des banques offshore situées en dehors de leur pays d'origine. Il est aussi apparu que les PPE avaient fréquemment recours à des intermédiaires ou à des membres de leur famille qui détiennent des biens pour leur compte. Les techniques utilisées par les PPE sont semblables à celles employées par les blanchisseurs, et les institutions financières devraient donc être en mesure de détecter les éventuelles activités de blanchiment menées par des PPE en appliquant des mesures de vigilance similaires à celles utilisées pour lutter contre le blanchiment.

103. Le détournement des organismes à but non lucratif (OBNL) à des fins terroristes a été également évoqué lors de l'exercice de cette année, ce qui est une suite directe de l'exercice de l'année précédente. Prenant comme point de départ ces travaux antérieurs, les experts en typologies ont pu identifier différentes catégories d'organismes à but non lucratif et associer à chacune des catégories un ensemble de profils de risques spécifiques. Bien que dans la plupart des pays, les pouvoirs publics aient prévu une forme ou une autre de réglementation et de surveillance du secteur des OBNL, il est probable que des mesures supplémentaires seront nécessaires pour réduire les recours abusifs à de telles structures.

104. Afin de jeter les bases d'une étude plus approfondie des techniques de financement du terrorisme en liaison avec l'utilisation des virements électroniques (comme évoqué dans la Recommandation spéciale VII du GAFI), cette question a été également examinée dans le cadre de l'exercice du GAFI-XV. De fait, les virements électroniques constituent une méthode potentiellement rapide et efficace pour transférer des fonds qui, si elle n'est pas contrôlée d'une manière ou d'une autre, peut tout à fait être exploitée par les acteurs du financement du terrorisme. En effet, il est possible d'utiliser des montages de virements complexes pour créer une piste de vérification volontairement confuse afin de dissimuler l'origine et la destination de fonds qui doivent en fait être utilisés par des terroristes. Actuellement, il n'existe qu'un nombre limité d'indicateurs permettant d'identifier les virements électroniques potentiellement « terroristes ». Les participants à l'exercice de cette année ont reconnu qu'il était nécessaire de disposer de davantage d'informations pour parvenir à une définition des transactions éventuellement suspectes.

B. REEXAMEN DES PROCÉDURES DE L'EXERCICE SUR LES DES TYPOLOGIES DU GAFI

105. La procédure de l'exercice sur les des typologies du GAFI a fait l'objet d'un réexamen à la fin de 2003, le but étant de s'assurer que les informations intéressantes recueillies sur les méthodes et les tendances du blanchiment et du financement du terrorisme contribuent efficacement, dans les faits, aux travaux entrepris par les responsables de l'action publique dans les pays membres du GAFI. L'idéal serait de développer ces informations afin qu'elles puissent être utilisées aussi bien au cours des discussions en réunion plénière que par les différents groupes de travail du GAFI. Le réexamen a également montré qu'il était toujours nécessaire de publier un rapport annuel sur les typologies et, éventuellement, de préparer d'autres publications du GAFI destinées à des publics spécifiques. Afin de rendre plus cohérente et plus homogène l'approche adoptée pour suivre les méthodes et les tendances du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, le GAFI a créé en février 2004 un nouveau Groupe de travail qui a commencé ses travaux au cours du premier semestre 2004 avec la constitution d'une série d'équipes de projet chargées de travailler spécifiquement sur certaines questions. Au fur et à mesure que des sujets nouveaux seront identifiés, de nouveaux groupes de projet seront créés.

106. Le Groupe de travail sur les typologies a été dans un premier temps chargé de se pencher sur trois questions : (1) les virements électroniques ; (2) la vulnérabilité du secteur de l'assurance au regard du blanchiment de capitaux et (3) la mise au point de l'exercice sur les typologies pour la session 2004-2005. Les travaux consacrés aux deux premières questions visent à développer plus avant les conclusions de l'exercice sur les typologies du GAFI-XV. En outre, le projet relatif aux virements électroniques doit permettre de recueillir d'ici octobre 2004 des informations qui seront communiquées au Groupe de travail sur le financement du terrorisme chargé d'élaborer des recommandations sur la fixation éventuelle de seuils en liaison avec la Recommandation spéciale VII. Enfin, le troisième projet, qui concerne l'exercice sur les typologies 2004-2005, a permis de formuler des propositions pour le déroulement de cet exercice et les travaux se poursuivront pour conforter cette initiative au cours du premier semestre du GAFI-XVI. Un site Internet sécurisé consacré aux questions relatives aux typologies a été créé au cours du premier semestre de 2004 afin que les experts et responsables de l'action publique du GAFI puissent disposer d'informations relatives aux différentes initiatives sur les typologies prises par le nouveau Groupe de travail.

CONCLUSION

107. Au cours de la session 2003-2004, de nouveaux progrès significatifs ont été enregistrés dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, dans les pays membres du GAFI comme dans les pays non-membres. Toutefois, la nécessité de poursuivre l'action contre ces deux phénomènes reste manifeste. Il a été en conséquence décidé que le Groupe d'action financière devrait poursuivre ses travaux pour encore huit ans. Dans le cadre de son nouveau mandat, le GAFI continuera à mobiliser la communauté internationale pour que des efforts toujours plus soutenus et toujours plus importants soient déployés afin de combattre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

108. Grâce au renouvellement de son mandat, le GAFI pourra intensifier encore sa collaboration avec le FMI et la Banque mondiale afin de garantir que des mesures soient prises au niveau mondial pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. En outre, la coopération devrait également être plus étroite avec les organismes régionaux de type GAFI et les autres organisations internationales dans le monde.

109. Alors que la quinzième année d'activité du GAFI approche de son terme, il est maintenant essentiel que le Groupe d'action financière s'attelle à la tâche qui consiste à suivre de plus près la mise en œuvre des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme dans les pays membres du GAFI en lançant un troisième cycle d'évaluations mutuelles qui débutera en 2004-2005, sous la présidence de la France.