

Chapitre X

Initiatives de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international pour combattre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

A. Sensibilisation

1. La série de dialogues mondiaux
2. La stratégie d'aide aux pays

B. Développement d'une méthodologie globale d'évaluation des dispositifs de LBC/LFT

1. Programme expérimental de douze mois
2. Rapports sur l'observation des normes et codes

C. Renforcement des capacités institutionnelles

1. Organisation de conférences de formation
2. Prestation de l'assistance technique aux pays
3. Coordination de l'assistance technique

D. Études et analyses

1. Analyse du système Hawala
2. Le guide de référence

Les missions de la Banque mondiale (Banque) et du Fonds monétaire international (FMI) sont fondamentalement différentes. Toutefois, les deux organisations ont des objectifs identiques en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) et le financement du terrorisme (LFT). Par ailleurs, la Banque et le FMI travaillent conjointement dans tous leurs efforts pour atteindre ces objectifs.

La mission globale de la Banque consiste essentiellement à combattre la pauvreté dans le monde. La Banque aide les pays à accroître leurs efforts de développement en leur accordant des prêts ou en leur fournissant une assistance technique pour le renforcement des capacités institutionnelles et en leur accordant des prêts pour améliorer les infrastructures et l'environnement des pays en développement. La mission de la Banque inclut la fourniture de

ressources, la transmission de connaissances et la mise en place de partenariats dans les secteurs public et privé¹.

La mission globale du FMI est macro-économique et implique le contrôle financier dans le monde entier. Les buts du FMI sont entre autres les suivants :

- promouvoir la coopération monétaire internationale ;
- faciliter l'expansion et l'accroissement harmonieux du commerce international ;
- promouvoir la stabilité des changes ;
- aider à établir un système multilatéral de règlement des transactions.

Par ailleurs, le FMI encourage la stabilité monétaire internationale en accordant des prêts aux pays afin de leur permettre de corriger les déséquilibres de leur balance des paiements sans recourir à des mesures préjudiciables à la prospérité nationale ou internationale².

En avril 2001, les Conseils d'administration de la Banque et du FMI ont reconnu que le blanchiment de capitaux était un problème mondial qui affectait les grands marchés financiers ainsi que les plus petits³. Étant donné que le blanchiment de capitaux peut avoir des conséquences économiques, politiques et sociales désastreuses pour les pays qui développent leur économie nationale, leurs systèmes financiers et qui mettent en place des institutions financières fortes, la Banque a reconnu que le blanchiment de capitaux pouvait avoir un coût important pour les pays en développement. Le FMI a admis que le blanchiment de capitaux avait un éventail complet de conséquences macroéconomiques, y compris des changements imprévisibles de la demande d'argent, des risques pour l'intégrité des institutions financières et des systèmes financiers et une plus grande volatilité des flux de capitaux internationaux et des taux de change du fait de virements transfrontaliers imprévus.

1. www.banquemondiale.org/apropos/index.htm.

2. Qu'est-ce que le Fonds monétaire international ?, www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/what/fre/whatf.pdf.

3. Pour un examen plus détaillé des actions de la Banque et du FMI, voir Intensification des travaux de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, [http://wbln0018.worldbank.org/DCS/DevCom.nsf/\(documentsattachmentsweb\)/September2002FrenchDC20020022\(F\)/\\$FILE/DC2002-0022\(F\)-AML-CTF.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/DCS/DevCom.nsf/(documentsattachmentsweb)/September2002FrenchDC20020022(F)/$FILE/DC2002-0022(F)-AML-CTF.pdf).

Après les événements du 11 septembre 2001, les Conseils d'administration de la Banque et du FMI ont adopté des plans d'action pour renforcer les efforts de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) et le financement du terrorisme (LFT). Les Conseils ont également adopté, en juillet et en août 2002, les quarante Recommandations sur le blanchiment de capitaux (les *40 Recommandations*) et les huit Recommandations Spéciales sur le financement du terrorisme (les *Recommandations Spéciales*) du GAFI à titre de norme complémentaire en matière de LBC/LFT. Les Conseils ont ajouté la LBC et la LFT à la liste des normes qui seraient utiles pour leurs travaux opérationnels et ont lancé un programme pilote de 12 mois utilisant une évaluation universelle et complète de la LBC/LFT en novembre 2002.

A. Sensibilisation

1. La série de dialogues mondiaux

La première étape de l'établissement ou de l'amélioration du cadre institutionnel d'un pays en matière de LBC et de LFT consiste à sensibiliser les dirigeants du pays à ces questions, à leurs implications pour le pays, à partager les expériences avec d'autres pays et à informer le pays des ressources et de l'assistance dont il peut bénéficier. C'est dans ce but que la Banque et le FMI ont mis en place une série de dialogues mondiaux sur la politique régionale de LBC/LFT. Ces dialogues sont organisés par le biais de vidéoconférences pour les pays membres dans une région géographique donnée afin de permettre aux responsables gouvernementaux de ces pays, au personnel de la Banque et du FMI, d'organismes régionaux de type GAFI (ORTG), des banques régionales de développement et d'autres organisations internationales de débattre et d'échanger des informations. Les dialogues se concentrent sur :

- les problèmes que rencontrent les pays dans la lutte contre les flux de capitaux illicites ;
- le partage des expériences réussies ;
- l'identification des problèmes spécifiques aux pays de la région ;

- la détermination du type d'assistance dont les pays ont besoin pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Les principales questions abordées lors de la série de dialogues mondiaux sont, entre autres :

- Comment la Banque mondiale et le FMI aident-ils les pays à accroître leur action contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ?
- Comment le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme s'intègrent-ils dans le contexte plus large de la corruption et de la mauvaise gouvernance ?
- Quelle a été la réaction des gouvernements ? Quels sont les principaux problèmes que rencontrent les régulateurs ? Quelle est la structure institutionnelle appropriée à chaque pays pour la mise en œuvre d'un programme efficace de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ?
- Quels sont les futurs défis de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme dans les pays participants ?

Pour répondre à ces questions, les hauts responsables politiques des pays participants donnent leur avis sur les coûts économiques de l'utilisation abusive des systèmes financiers par les criminels, en particulier pour le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Les moyens pratiques de soutenir le développement économique et l'intégrité des marchés financiers confrontés à ces menaces sont également abordés. Le dialogue aide les pays à apprendre des autres en tirant des leçons de leur expérience particulière ainsi que de l'expérience plus large des experts internationaux.

2. La stratégie d'aide aux pays

La Banque intègre les résultats du programme d'évaluation du secteur financier (PESF) dans un éventail plus large de mesures de développement

envisagées dans la stratégie d'aide aux pays (SAP), qui établit pour un pays les priorités du programme de la Banque sur une période de trois ans après avoir consulté le gouvernement de ce pays. Suite à un examen systématique des résultats de ces PESF, l'assistance en matière de LBC/LFT a déjà été intégrée dans les dix SAP qui ont été préparées depuis mars 2002.

L'assistance technique constitue une priorité importante dans les pays où la faiblesse de l'intégrité du dispositif de LBC/LFT peut présenter de gros risques en matière de développement et de gouvernance. Les SAP examinent également de manière plus détaillée les questions de LBC/LFT dans les pays qui n'ont pas pu appliquer les normes internationales et les pratiques internationales optimales.

B. Développement d'une méthodologie globale d'évaluation des dispositifs de LBC/LFT

En 2002, la Banque et le FMI ont travaillé en étroite collaboration avec le GAFI et d'autres organismes internationaux d'établissement de normes, c.-à-d., le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (Comité de Bâle), l'Association internationale des contrôleurs d'assurance (AICA), l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) et le Groupe Egmont, afin de produire une méthodologie d'évaluation relative à la LBC/LFT globale et unique. Cette méthodologie a été adoptée par le GAFI en octobre 2002 lors de sa Réunion plénière. La méthodologie reprend 120 critères couvrant chacune des *40 Recommandations* et des *Recommandations Spéciales* du GAFI, y compris l'application des lois par le système de justice pénale⁴. Elle couvre le cadre juridique et institutionnel de LBC/LFT d'un pays, y compris la mise en place de services de renseignement financier (SRF). Elle couvre également les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU et les conventions internationales dans ce domaine ainsi que d'autres mesures adoptées par les organismes internationaux d'établissement de normes. Elle évalue en profondeur les mesures préventives destinées aux institutions financières.

4. Intensification des travaux de LBC/LFT, paragraphe 11.

1. Programme expérimental de douze mois

Ce programme d'évaluation a été adopté pour une période expérimentale de 12 mois, qui a débuté le 15 novembre 2002. Les Conseils d'administration de la Banque et du FMI ont souligné qu'il était crucial que les évaluations soient suivies par une assistance technique appropriée (à la demande des pays) afin d'aider les pays à renforcer leurs capacités institutionnelles pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, pallier leurs lacunes et faire en sorte que leur dispositif de LBC/LFT soit conforme aux *40 Recommandations* et les *Recommandations Spéciales* du GAFI⁵.

2. Rapports sur l'observation des normes et codes

La Banque et le FMI ont adopté un programme d'évaluation de la LBC/LFT conçu pour produire des Rapports sur l'observation des normes et codes (RONC) dans ce domaine. Deux types d'évaluations entraînent la préparation d'un RONC : les évaluations mutuelles du GAFI et des ORTG participants et les évaluations sous la direction de la Banque et du FMI (ces évaluations s'appliquent aux pays qui ne sont pas membres du GAFI ou d'un ORTG). Comme elles font partie du processus des RONC, qui est uniforme, volontaire et concerté, les évaluations de LBC/LFT sous la direction de la Banque et du FMI seront réalisées uniquement à la demande du pays concerné⁶.

C. Renforcement des capacités institutionnelles

1. Organisation de conférences de formation

La Banque et le FMI organisent des conférences de formation ciblées sur des questions spécifiques de LBC/LFT, invitant les responsables publics participant à la LBC/LFT d'une région donnée. Par exemple, en 2002, deux

5. *Id.*, paragraphe 16.

6. *Id.*, paragraphe 16.

conférences d'assistance technique se sont tenues, la première à Montevideo, Uruguay, et la deuxième à Moscou, Russie. Ces conférences ont été financées par l'initiative FIRST⁷ et organisées avec le soutien du FMI et de la Banque.

La conférence de Moscou illustre bien le type d'informations présentées. La conférence se concentrait sur la création de services de renseignement financier (SRF) opérationnels. Elle était organisée à l'intention des pays qui ne disposent pas de SRF opérationnels ou qui viennent juste de les mettre en place. Le principal objectif de la conférence était de faire participer des experts des pays d'Europe occidentale qui se sont récemment conformés aux normes de LBC/LFT et de permettre aux responsables de ces pays de partager leur expérience et leurs meilleures pratiques.

La conférence a également aidé les pays et les organisations prestataires de l'assistance technique en matière de LBC/LFT à comprendre quels étaient les besoins les plus urgents et leur a permis de nouer des contacts personnels avec les responsables gouvernementaux de ces pays afin que l'assistance future puisse être apportée plus rapidement et plus facilement.

La conférence a réussi à démontrer qu'il était important de prêter attention aux questions de LBC/LFT et a présenté les différentes exigences des normes internationales de manière compréhensible pour les responsables des pays participants. Elle a également énoncé les étapes spécifiques nécessaires pour qu'ils puissent prendre des mesures dans leurs pays respectifs. Par ailleurs, les responsables gouvernementaux ont pu nouer des contacts personnels avec des experts dans ce domaine ainsi qu'avec leurs homologues des pays voisins, ce qui a facilité l'obtention de conseils et d'assistance pour la mise en œuvre de la LBC/LFT.

2. Prestation de l'assistance technique aux pays

La Banque et le FMI apportent différentes formes d'assistance technique (AT) aux pays qui souhaitent mettre en place ou améliorer leur dispositif de LBC/LFT⁸. Ces efforts d'AT ont augmenté depuis avril 2001. La Banque et le FMI utilisent les résultats des PESF et des évaluations séparées des dispositifs de LBC/LFT. Pour les pays en développement, l'AT en matière de LBC/LFT

7. www.firstinitiative.org (en anglais).

8. Intensification des travaux de LBC/LFT, paragraphes 39 et 40.

est reprise dans le SAP d'une juridiction, qui établit les priorités du programme d'assistance de la Banque pour une période de trois ans après consultation du gouvernement du pays concerné. L'assistance technique constitue une priorité importante dans les pays où la faiblesse de l'intégrité du dispositif de LBC/LFT peut présenter de gros risques en matière de développement et de gouvernance.

L'AT de la Banque et du FMI en matière de LBC/LFT se concentre sur :

- l'élaboration de lois et règlements de LBC/LFT qui correspondent aux pratiques internationales optimales ;
- la mise en oeuvre des lois, règlements, politiques et procédures par les organes de contrôle du secteur financier et d'autres d'autorités compétentes qui sont chargés d'assurer l'exécution des mesures de LBC/LFT ;
- l'établissement du cadre juridique des services de renseignement financier conformément aux meilleures pratiques internationales ;
- la mise en place de programmes de formation et de sensibilisation face aux préoccupations des secteurs privé et public concernant la LBC/LFT ;
- la collaboration avec d'autres parties à des programmes de formation multilatéraux et
- la mise au point d'outils de formation informatisés.

3. Coordination de l'assistance technique

En collaboration avec les donateurs (agences et organisations internationales), la Banque et le FMI ont mis au point une base de données et un mécanisme de coordination des demandes d'AT en matière de LBC/LFT⁹.

Les objectifs stratégiques de l'initiative de coordination de l'AT en matière de LBC/LFT sont d'identifier les besoins à grande priorité, de combler les lacunes de la prestation d'AT, de renforcer le rôle des ORTG dans la coordination de l'AT au niveau régional et d'augmenter les informations sur les demandes d'AT.

9. *Id.*, paragraphes 44-50.

Les pays cherchant à obtenir une assistance dans ce domaine le font généralement par des voies multiples : en s'adressant à des donateurs bilatéraux, à des organismes régionaux, ou directement au FMI ou à la Banque mondiale. Les demandes d'assistance portent sur l'éventail complet des activités de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, qui va de l'établissement d'un dispositif complet sans base légale antérieure, au financement des services d'experts et à la mise sur pied de programmes de formation à l'intention du secteur privé. Cette approche *ad hoc* existante peut entraîner des retards car le choix du type d'AT et de l'entité chargée de sa prestation dépend de différentes sources. Par ailleurs, il est possible que certains besoins ne soient pas satisfaits car un donateur bien intentionné peut avoir l'impression que la demande a été traitée par un autre donateur.

La Banque et le FMI ont établi un réseau de correspondants dans les diverses organisations participantes pour faciliter la coordination et la communication des activités d'AT et identifier les prestataires de cette AT et les sources éventuelles de financement et autres ressources. La réunion a permis de dégager un consensus sur les points suivants :

- la coordination de l'AT devrait être assurée à l'échelle régionale par les ORTG ;
- les bailleurs de fonds et prestataires devraient identifier et satisfaire les besoins immédiats des pays en AT pour la LBC/LFT ;
- les bailleurs de fonds devraient envisager d'apporter une aide supplémentaire aux secrétariats des ORTG pour permettre à ceux-ci de jouer un rôle plus important dans la coordination de l'AT dans leur région.

La Banque s'est chargée de travailler principalement avec le secrétariat de chacun de ces organes à la réalisation de ces objectifs. Comme les demandes d'AT sont identifiées à l'échelle régionale, le FMI et la Banque travaillent avec les secrétariats respectifs des ORTG à la transmission de ces demandes aux divers bailleurs de fonds et prestataires d'AT.

D. Études et analyses

1. Analyse du système Hawala

La Banque et le FMI ont réalisé une étude sur les caractéristiques opérationnelles des systèmes informels de transfert de fonds (SITF) connus généralement sous le nom d'*Hawalas*¹⁰. Cette étude examine le contexte historique et socioéconomique au sein duquel les *Hawalas* ont évolué. À ce sujet, leur croissance est principalement due à la facilitation du commerce entre des lieux géographiques éloignés lorsque les instruments bancaires conventionnels étaient faibles ou inexistants.

L'étude examine également les caractéristiques opérationnelles des SIFT à des fins légitimes et illégitimes. Ces caractéristiques opérationnelles sont la rapidité, le coût peu élevé des transactions, la bonne connaissance et la commodité culturelles, la variété et l'éventuel anonymat. Par ailleurs, les SIFT ont prospéré dans des pays où les institutions financières sont inefficaces et où les politiques financières sont restrictives. Enfin, comme toute activité économique clandestine, les SIFT ont des implications en matière de contrôle monétaire, ils influencent les opérations de change, ils faussent les données économiques et de ce fait les informations statistiques dont disposent les responsables politiques et ils réduisent les impôts sur les revenus et les taxes sur les services.

L'étude examine ensuite les répercussions sur les politiques de régulation et de contrôle. La *Recommandation Spéciale VI* du GAFI demande que les pays considèrent les Hawalas et autres SIFT comme faisant partie du système réglementé et les assujettissent aux mêmes exigences en matière de LBC/LFT qui s'appliquent aux institutions financières réglementées¹¹. De plus en plus de pays soumettent ces entités à l'obtention d'une autorisation ou à l'inscription sur un registre spécial, conformément à la recommandation du GAFI.

10. La citation de ce document doit être déterminée à l'avenir.

11. www.fatf-gafi.org/SRecsTF_fr.htm.

2. Le guide de référence

Ce guide de référence sur la LBC et la LFT est le produit de l'effort de la Banque et du FMI pour combattre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Lorsque les responsables politiques examinent les instruments de LBC/LFT dont dispose un pays, en particulier un pays en développement ayant peu d'expérience dans ce domaine, il devient rapidement clair qu'aucune source unique ne peut être utilisée pour répondre à toutes ces questions. La Banque et le FMI ont donc commandé ce guide de référence afin de réunir toutes les informations disponibles dans ce domaine en une seule source complète.

