

**BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT  
FONDS AFRICAIN DE DEVELOPPEMENT**



**STRATEGIE DU GROUPE DE LA BANQUE EN MATIERE  
DE PREVENTION DU BLANCHIMENT DE CAPITAUX  
ET DU FINANCEMENT DU TERRORISME EN AFRIQUE**

**MAI 2007**

## TABLE DES MATIÈRES

<b>Résumé</b> .....	ii-iii
<b>I – Introduction</b> .....	1
<b>II – Le contexte</b> .....	2
A – Le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme .....	2
B – Le régime international de LBC/LFT et les initiatives mondiales .....	3
C – Les initiatives africaines .....	5
D – La réponse d’autres banques multilatérales de développement .....	6
E – Défis de la prévention et de la lutte contre le BC/FT dans le contexte africain .....	7
<b>III – La stratégie</b> .....	11
A – Mesures visant à limiter l’exposition du Groupe de la Banque au BC/FT .....	12
B – Mesures visant à faciliter la mise en œuvre de normes de LBC/LFT .....	13
C – Mesures visant à aider les PMR .....	14
D – Mesures visant à soutenir l’établissement d’ORTG efficaces à l’échelon sous-régional .....	16
E – Mise en œuvre et suivi de la stratégie .....	17
<b>Annexe 1</b> - Groupe d’action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) – Les Quarante Recommandations. ....	18
<b>Annexe 2</b> – Recommandations spéciales du Groupe d’action financière sur le terrorisme	25
<b>Annexe 3</b> – Les ORTG en Afrique .....	28

**ACRONYMES**

AT	Assistance technique
BAD	Banque africaine de développement
BA5D	Banque asiatique de développement
BC	Blanchiment de capitaux
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BID	Banque interaméricaine de développement
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BM	Banque mondiale
BMD	Banque multilatérale de développement
CCCF	Comité de contrôle de la corruption et de la fraude
CEDEAO	Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique Centrale
CRF	Cellule de renseignement financier
DSP	Document de stratégie- pays
FAD	Fonds africain de développement
FMI	Fonds monétaire international
FT	Financement du terrorisme
GABAC	Groupe d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique Centrale
GABAOA	Groupe anti-blanchiment de l'Afrique orientale et australe
GAFI	Groupe d'action financière (sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme)
GAFIMOAN	Groupe d'action financière pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme
GIABA	Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique de l'Ouest
IBW	Institutions de Bretton Woods
KYC	Connaître l'identité de son client
LBC/LFT	Lutte contre le blanchiment de capitaux/Lutte contre le financement du terrorisme
MAEP	Mécanisme africain d'évaluation par les pairs
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
ORTG	Organisme régional de type GAFI
ONU DC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
OUA	Organisation de l'Unité africaine
PAR	Prêt à l'appui de réformes
PARG	Prêt à l'appui de réformes en matière de gouvernance
PGP	Profil de gouvernance-pays
PMR	Pays membre régional
PTNC	Pays ou territoires non coopératifs
RDP	Revue des dépenses publiques
RFA	Remise de fonds alternative
UA	Union africaine
UMAC	Union monétaire de l'Afrique Centrale

## Résumé analytique

La communauté internationale est préoccupée par l'incidence croissante du crime organisé, de la corruption et du terrorisme et par l'effet néfaste que ces problèmes exercent sur la paix, la sécurité et le développement. Une stratégie efficace pour répondre à ces menaces internationales comprend forcément des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (BC/FT). Le blanchiment de capitaux permet aux criminels et aux fonctionnaires corrompus de profiter en toute impunité du produit de leur crime, tandis que les activités terroristes sont rendues possibles par ceux qui les financent avec des fonds d'origine criminelle ou d'autres sources. Le blanchiment de capitaux peut également être un problème en soi, notamment pour les petits pays ou les pays en développement dont le secteur financier est faible ou insuffisamment réglementé, parce que les activités de blanchiment de capitaux effectuées à grande échelle peuvent miner l'intégrité du système financier national, affaiblir les institutions financières et entraver le développement économique.

L'Accord portant création de la BAD confie à cette dernière la responsabilité fiduciaire de s'assurer que le produit de tout prêt ou de toute garantie qu'elle accorde n'est destiné qu'à l'objet pour lequel le prêt a été garanti. L'Accord confie à la Banque la responsabilité de veiller à la probité de ses transactions et appelle de ce fait à l'élimination de la fraude et de la corruption dans le cadre de ses opérations de prêt et de son aide financière. La prévention de transactions frauduleuses susceptibles de dissimuler les origines du produit d'un crime ou les profits de la corruption, ainsi que de l'usage des fonds de la Banque pour commettre des actes terroristes ou d'autres formes de crime fait partie de cette responsabilité.

À l'instar de toutes les institutions financières, le Groupe de la Banque est tenu d'établir et de maintenir des procédures pour empêcher que ses avoirs ne soient utilisés à de fins de BC ou de FT. Des mesures peuvent être prises pour renforcer les sauvegardes fiduciaires afin de veiller à ce que ses propres prêts soient utilisés pour les fins auxquels ils sont destinés et ne soient pas soumis à des abus financiers. Celles-ci comprennent des procédures et politiques internes de LBC/LFT, la formation continue des employés et un dispositif de contrôle interne pour vérifier l'efficacité du système et veiller au respect adéquat de ces procédures et politiques.

La BAD reconnaît aussi l'impact négatif que le BC/FT peut exercer sur le développement. Elle estime nécessaire de renforcer son rôle dans la lutte contre le BC/FT en Afrique dans le cadre de son mandat de promotion de la bonne gouvernance et du développement. Elle reconnaît la responsabilité qui lui incombe de travailler en étroite collaboration avec ses partenaires du développement afin de soutenir les initiatives déjà entreprises sur ce plan aux niveaux national, régional et international.

Cette stratégie a été préparée sous l'étroite supervision d'un groupe de travail de la Banque qui a été créé en 2005. Le projet a été examiné au niveau interne par le groupe de travail de la Banque sur la LBC/LFT et lors de la réunion de revue de la direction. En outre, lors d'un *Atelier d'examen de la stratégie de la Banque en matière de prévention et de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme en Afrique*, organisé par la Banque le 21 septembre 2006 en Tanzanie, les parties prenantes externes, comprenant d'autres banques multilatérales de développement, ont étudié le document et y ont apporté des contributions supplémentaires.

La stratégie du Groupe de la Banque visant à prévenir le BC et le FT comporte des actions stratégiques dans quatre domaines clés. La Banque :

- Adoptera des mesures visant à renforcer les sauvegardes fiduciaires du Groupe de la Banque, ses procédures et politiques internes, ainsi que son dispositif de contrôle interne afin de s'assurer que ses propres prêts sont utilisés pour les fins auxquels ils sont destinés et ne sont pas soumis à des abus financiers, à la corruption ou au blanchiment de capitaux.
- Aidera à la mise en œuvre par les PMR des normes internationales de LBC/LFT et participera à des initiatives régionales et nationales de renforcement des capacités en matière de LBC/LFT en collaboration avec d'autres organisations internationales et organismes de développement.
- Assistera les PMR directement et par l'intermédiaire des ORTG et soutiendra leurs efforts destinés à édicter des lois et élaborer des stratégies de LBC/LFT conformément aux normes internationales, ainsi qu'à constituer une capacité institutionnelle pour la mise en œuvre de ces lois et stratégies, y compris une cellule de renseignement financier disposant des moyens de s'acquitter de sa mission.
- Soutiendra et aidera à l'établissement d'ORTG efficaces et opérationnelles à l'échelon sous-régional.

Certaines recommandations sont également formulées pour une mise en œuvre immédiate, bien que progressive de la stratégie.

## **I. INTRODUCTION**

La communauté internationale est préoccupée par l'incidence croissante du crime organisé, de la corruption et du terrorisme et par l'effet néfaste que ces problèmes exercent sur la paix, la sécurité et le développement. Une stratégie efficace pour répondre à ces menaces internationales comprend forcément des mesures pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (BC/FT). Le blanchiment de capitaux permet aux criminels et aux fonctionnaires corrompus de profiter en toute impunité du produit de leur crime, tandis que les activités terroristes sont rendues possibles par ceux qui les financent avec des fonds d'origine criminelle ou d'autres sources. Le blanchiment de capitaux peut également être un problème en soi, notamment pour les petits pays ou les pays en développement dont le secteur financier est faible ou insuffisamment réglementé, parce que les activités de blanchiment de capitaux effectuées à grande échelle peuvent miner l'intégrité du système financier national, affaiblir les institutions financières et entraver le développement économique.

La BAD, elle-même, peut être touchée par des opérations de BC/FT dans le cadre de ses activités de prêt. L'Accord portant création de la BAD confie à cette dernière la responsabilité fiduciaire de s'assurer que le produit de tout prêt ou de toute garantie qu'elle accorde n'est destiné qu'à l'objet pour lequel le prêt a été garanti. L'accord confie à la Banque la responsabilité de veiller à la probité de ses transactions et appelle de ce fait à l'élimination de la fraude et de la corruption dans le cadre de ses opérations de prêt et de son aide financière. La prévention de transactions frauduleuses susceptibles de dissimuler les origines du produit d'un crime ou les profits de la corruption, ainsi que de l'usage des fonds de la Banque pour commettre des actes terroristes ou d'autres formes de crime fait partie de cette responsabilité.

À l'instar de toutes les institutions financières, le Groupe de la Banque est tenu d'établir et de maintenir des procédures pour empêcher que ses avoirs ne soient utilisés à de fins de BC ou FT. Des mesures peuvent être prises pour renforcer les sauvegardes fiduciaires afin de veiller à ce que ses propres prêts soient utilisés pour les fins auxquels ils sont destinés et ne soient pas soumis à des abus financiers. Celles-ci comprennent des procédures et politiques internes de LBC/LFT, la formation continue des employés et un dispositif de contrôle interne pour vérifier l'efficacité du système et veiller au respect adéquat de ces procédures et politiques.

La BAD reconnaît aussi l'impact négatif que le BC/FT peut exercer sur le développement. Elle estime nécessaire de renforcer son rôle dans la lutte contre le BC/FT en Afrique dans le cadre de son mandat de promotion de la bonne gouvernance et du développement. Elle reconnaît la responsabilité qui lui incombe de travailler en étroite collaboration avec ses partenaires du développement afin de soutenir les initiatives déjà entreprises sur ce plan aux niveaux national, régional et international.

La plupart des pays africains sont aux prises avec la libéralisation et l'expansion de leur secteur financier et doivent entreprendre des réformes profondes de ce secteur. Ils doivent renforcer la supervision prudentielle et la réglementation de leurs systèmes financiers par des mesures de LBC/CFT efficaces. La prise de conscience croissante par les PMR du besoin urgent qu'il y a à agir les amène à attendre le soutien du Groupe de la Banque. La Banque doit donc définir sa propre stratégie relative à l'octroi d'un tel soutien dans le cadre plus large de ses politiques et stratégies visant à la réduction de la pauvreté, à la promotion du développement et de la bonne gouvernance, à la lutte contre la corruption et au renforcement des institutions financières. La politique du Groupe de la Banque sur la bonne gouvernance

et les directives relatives à sa mise en œuvre, qui ont été adoptées en 1999 et 2001 respectivement, mettent l'accent sur la responsabilisation, la transparence et la lutte contre la corruption en tant qu'éléments clés de la promotion de la bonne gouvernance au sein des PMR.

Ce document définit les principaux éléments d'une stratégie de LCB/LFT pour le Groupe de la Banque. L'accent principal de la stratégie porte sur le blanchiment de capitaux, mais il couvre aussi des mesures contre le financement du terrorisme dans la mesure où celles-ci sont liées à la mise en œuvre d'un régime international de LBC/LFT au sein des institutions financières. Ce document est structuré en deux parties principales, la première portant sur le contexte plus large au sein duquel la stratégie est définie et identifiant certains défis spécifiques auxquels doivent répondre les initiatives de LBC/LFT en Afrique. La seconde se concentre sur la stratégie elle-même : elle en présente et examine les quatre axes principaux.

## **II. LE CONTEXTE**

### **A- Le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme**

2.1 En tant qu'opération clandestine, le blanchiment de capitaux ne se prête pas aisément à la recherche empirique. Les criminels se donnent beaucoup de mal pour cacher le produit de leurs crimes et dissimuler leurs activités de blanchiment de capitaux, une action qui ira s'intensifiant à mesure que la détection et la poursuite de ces infractions s'amélioreront. Les méthodes et les techniques de BC qu'ils utilisent changent fréquemment. En outre, de nombreuses activités de BC se déroulent au-delà des frontières. Il s'ensuit qu'il est très difficile de réaliser des estimations exactes de l'ampleur du phénomène où que ce soit dans le monde. Des estimations dignes de foi sur l'argent blanchi en Afrique sont encore plus difficiles à obtenir. En tout état de cause, ces fonds sont substantiels et s'ils tombent entre les mauvaises mains, ils peuvent créer des problèmes significatifs dans n'importe quel pays.

2.2 *Le BC est un processus qui consiste à dissimuler l'origine des fonds générés par des moyens illicites.* Le processus de BC comprend en général trois étapes : (1) l'introduction du produit du crime dans le système financier (placement) ; des opérations visant à convertir ou transférer les fonds vers d'autres endroits ou institutions financières (empilement) ; et (3) la réintégration des fonds dans l'économie légitime en tant qu'argent « propre » et l'investissement dans divers actifs ou entreprises commerciales.

2.3 Différentes méthodes sont utilisées pour le blanchiment de fonds. Celles-ci ont une très grande faculté d'adaptation et tendent à évoluer constamment. Elles comprennent l'usage des services internet, la banque virtuelle et les nouvelles technologies de paiements électroniques, les sociétés internationales et les sociétés coquille, le commerce et la falsification de factures relative à la fourniture de biens ou de services, l'immobilier, l'art, les diamants, l'or et d'autres métaux précieux.

2.4 Les activités de BC peuvent aussi intervenir en utilisant les canaux bancaires et financiers informels et les systèmes parallèles de remise de fonds. Ces systèmes informels fonctionnent en général en-dehors du système réglementaire qui s'applique aux institutions financières. Bien que ces systèmes aient des buts légitimes, ils offrent un niveau élevé d'anonymat et peuvent dès lors être abusés par les blanchisseurs de capitaux et les organisations terroristes pour se soustraire au regard des organes de réglementation financière et des autorités chargées de l'application des lois.

2.5 Les activités de BC peuvent se dérouler dans n'importe quel pays, mais elles risquent d'avoir un impact plus important sur les pays en développement dotés d'un système financier modeste ou fragile ou d'une économie faible qui est particulièrement sensible aux perturbations causées par les activités illicites. Elles portent atteinte à des institutions vitales du secteur financier et peuvent effrayer les investisseurs étrangers et réduire l'accès d'un pays aux investissements et aux marchés étrangers.

2.6 Les établissements bancaires et autres institutions financières, telles que les compagnies d'assurance, les maisons de courtage ou les sociétés de gestion de fortune sont particulièrement vulnérables aux conséquences négatives du BC. Le BC érode ces importantes institutions financières et entravent leur développement. Les institutions financières d'un pays en développement jouent un rôle important dans les décisions d'investissement et les flux de capitaux. La confiance qu'elles inspirent est donc vitale pour les économies en développement qui comptent sur ces décisions pour leur croissance future. Elle est également essentielle pour attirer une base stable de dépôts afin de soutenir l'expansion du crédit destiné aux consommateurs et aux entreprises, tout en augmentant la taille potentielle de l'économie formelle.

2.7 Les fonds blanchis peuvent aussi être utilisés par des criminels pour acquérir des sociétés, prendre le contrôle d'établissements financiers privés ou infiltrer et dominer des secteurs ou des pans entiers de l'économie, corrompre les fonctionnaires ou contrer les objectifs des initiatives de privatisation d'un gouvernement. Les fonds blanchis sont souvent investis de telle sorte qu'ils introduisent des distorsions artificielles dans les actifs et les prix des produits de base et engendrent un risque d'instabilité monétaire et économique.

2.8 La prévention du terrorisme présente également quelques défis très importants, tels que la nécessité de couper les liens entre les groupes terroristes et les sources de leur financement. Depuis l'adoption en 1999 de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, il existe un large consensus sur le besoin d'intervenir dans diverses activités liées au financement d'actes terroristes.<sup>1</sup>

## **B– Le régime international de LBC/LFT et les initiatives mondiales**

2.9 La communauté internationale est intervenue sur de nombreux fronts pour remédier à la complexité croissante et à la nature internationale des méthodes de BC/FT qui évoluent rapidement. L'accent est mis sur la promotion de la coopération internationale et l'établissement d'un régime international de LBC/LFT coordonné et efficace. De nombreux organismes internationaux ont aidé les pays à développer une capacité de prévention et de lutte contre le BC. Depuis septembre 2001, ils ont élargi leur mandat pour y inclure le thème du FT. Les paragraphes suivants présentent quelques-uns des principaux éléments des initiatives mondiales et régionales.

2.10 Le Groupe d'action financière internationale (GAFI) a été créé en 1989 par les pays du G7 pour lutter de façon plus efficace contre le BC. Les Quarante Recommandations du GAFI exigent que le BC soit érigé en infraction pénale. En outre, les recommandations appellent aux pays pour qu'ils adoptent des mesures législatives et autres afin de : geler, saisir et confisquer le produit d'activités criminelles ; lever les lois relatives au secret bancaire pour permettre aux institutions financières de surveiller et de déclarer des opérations suspectes ; protéger ceux qui déclarent ces opérations contre des poursuites civiles ou pénales ; établir

<sup>1</sup> Voir Lyman, P.N. et J. Stephen (2004), "The Terrorist Threat in Africa", *Foreign Affairs, Volume 83 Issue 1*. Goredema, C. et A. Botha (2004). « Les engagements de l'Afrique dans la lutte contre le crime et le terrorisme: Revue de huit pays membres du NEPAD ». *Rapports AHSI 3, African Review*, juillet 2004.

des cellules d'enquête financière ; et coopérer pleinement avec les efforts internationaux en matière d'application des lois dans la lutte contre le BC.

2.11 Les Recommandations spéciales du GAFI exigent des pays qu'ils érigent en infraction pénale le financement du terrorisme, les organisations terroristes et les actes terroristes et qu'ils désignent ces nouvelles infractions comme des infractions sous-jacentes du BC. Le GAFI travaille aussi au suivi des progrès réalisés par ses membres dans leur respect de ses recommandations.

2.12 La Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (Convention de Vienne), la Convention de l'ONU contre la criminalité transnationale organisée (Convention de Palerme), la Convention de l'ONU contre la corruption et la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme contiennent toutes des dispositions relatives à la surveillance, au gel, à la saisie et à la confiscation des instruments et du produit d'activités criminelles.

2.13 Des normes de réglementation financière sont également définies par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire pour les banques, l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) pour les maisons de courtage et l'Association internationale des contrôleurs d'assurance (AICA) pour les compagnies d'assurance. D'autres organismes qui édictent leurs propres règles, tels que la Fédération internationale des experts comptables et le Groupe de Wolfsberg, ont également établi des normes s'appliquant à leur secteur.

2.14 En 1988, le Comité de Bâle a proposé quelques principes de base dans le cadre de sa Déclaration sur la prévention de l'utilisation du système bancaire pour le blanchiment de fonds d'origine criminelle. En 1992, l'OICV a abordé la question du BC sous l'angle de la réglementation des valeurs mobilières et la réduction des risques systématiques pour les investisseurs. Sa résolution sur le BC met en place plusieurs normes que ses membres sont tenus de respecter.

2.15 De nombreux pays ont créé des cellules de renseignement financier (CRF), qui servent de point focal aux efforts de LBC et à l'échange d'informations entre les institutions financières et les autorités chargées de l'application des lois. Depuis 1995, plusieurs de ces cellules ont commencé à travailler étroitement ensemble pour échanger des renseignements et coordonner leurs efforts de BMC. Ils ont constitué le Groupe Egmont qui facilite la coopération et les échanges internationaux entre les CRF en matière de BC et de FT.

2.16 Plusieurs organisations multilatérales peuvent apporter une aide aux pays souhaitant mettre en œuvre les recommandations 40+9 du GAFI. Certaines d'entre elles sont particulièrement actives en Afrique, notamment la Banque mondiale et le FMI, le Secrétariat du Commonwealth qui compte plusieurs États membres du continent et l'ONU DC qui a quatre bureaux régionaux dans la région, à Dakar, au Caire, à Nairobi et à Pretoria, et un bureau pays au Nigeria. La Banque mondiale et le FMI ont accepté d'aider les pays dans la mise en œuvre des normes de LBC/LFT, notamment sur le plan du contrôle bancaire et des institutions financières. Elles fournissent une assistance technique en matière de LBC/LFT aux membres et financent des projets visant à évaluer la conformité des membres avec les normes internationales de LBC/LFT.

2.17 Le travail de ces institutions est étroitement lié aux efforts déployés par le Forum de stabilité financière sur la réglementation financière et les normes de LBC au sein des centres offshore, ainsi que par la Banque des règlements internationaux sur les systèmes de paiement et de règlement et leur vulnérabilité au BC/FT.

2.18 Dans le cadre de son travail pour la promotion de la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption, le Commonwealth participe depuis longtemps aux efforts internationaux en matière de LBC/LFT. En 1993, il a rendu disponible une Loi type du Commonwealth. En 1996, il a élaboré une Directive pour le secteur financier qui a été revue en 2000 et 2005 à la lumière des meilleures pratiques.

2.19 De son côté, l'ONUUDC est soutenu dans son travail en matière de LBC/LFT en Afrique par son Programme mondial contre le blanchiment de capitaux et la division de la prévention du terrorisme. Les bureaux de l'ONUUDC en Afrique gèrent actuellement plusieurs projets de LBC dans différentes parties de la région. En septembre 2005, lors de la Table ronde pour l'Afrique organisée par l'ONUUDC au Nigeria, un programme d'action (2006-2010) portant sur la criminalité, la sécurité et le développement du continent a été avalisé par les représentants des 47 États membres africains et par les partenaires de développement et les organisations internationales.

### **C- Initiatives africaines**

2.20 Outre les initiatives mondiales mentionnées ci-dessus, de nombreuses conventions ont été adoptées et de nombreuses initiatives de coopération ont été lancées par les États africains aux niveaux continental et sous-régional. L'Organisation de l'Unité africaine a adopté une Convention sur la prévention et la lutte contre le terrorisme (1999) (la Convention d'Alger). En 2002, un Plan d'action de la réunion intergouvernementale de haut niveau de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre le terrorisme en Afrique a été adopté, qui définit des domaines précis d'action. Ceux-ci comprennent dix mesures spécifiques pour réprimer le financement du terrorisme, notamment une législation nationale pour ériger en infraction pénale le FT et le BC, la mise en place de CRF, la formation du personnel pour combattre et prévenir le BC et la coopération avec les institutions financières internationales. L'UA a aussi adopté un Protocole à la Convention de l'OUA sur le terrorisme (2004). Ce dernier porte sur l'engagement des Parties à mettre en œuvre sans restrictions les dispositions de la Convention de l'OUA sur le terrorisme et, entre autres, à identifier, détecter, confisquer et geler ou saisir tout argent ou autre bien utilisé ou destiné à être utilisé pour commettre un acte terroriste. Il prévoit aussi l'établissement d'un mécanisme d'affectation de ces fonds au dédommagement des victimes d'actes terroristes ou de leurs familles.

2.21 Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), une initiative du NEPAD, inclut un point focal sur l'évaluation des mécanismes de contrôle de la corruption. La promotion de la mise en œuvre de normes bancaires et financières est un objectif clé du NEPAD. En 2002, son Comité de direction a proposé un plan d'action mettant l'accent sur l'adoption et le renforcement des lois en matière de LBC/LFT et la promotion de la conformité aux normes internationales en la matière.

2.22 L'UA a adopté une Convention sur la corruption (2003) qui n'a malheureusement pas encore été ratifiée par suffisamment d'États membres pour pouvoir entrer en vigueur. La Convention appelle à l'incrimination de l'utilisation ou de la dissimulation du produit d'actes de corruption (article 4) et du blanchiment du produit de la corruption (article 6). Elle établit aussi un cadre de coopération régionale visant à l'amélioration de l'entraide judiciaire, notamment sur le plan de l'extradition, des enquêtes, ainsi que de la confiscation, de la saisie et du rapatriement des produits de la corruption.

2.23 Comme indiqué préalablement, un programme d'action relatif aux questions de la criminalité et de la sécurité qui portent atteinte au développement a été adopté par les dirigeants africains de 47 États lors de la Table ronde pour l'Afrique, qui s'est tenue à Abuja au Nigeria en septembre 2005. L'un des six groupes d'activités compris dans le programme d'action pour la période 2006-2010 met l'accent sur le crime organisé, le blanchiment de capitaux, la corruption, le trafic et le terrorisme. En ce qui concerne la LBC/LFT en particulier, le programme d'action identifie trois priorités d'action et désigne notamment la BAD comme un partenaire clé possible de ces activités. Celles-ci comprennent : (1) l'élaboration de lois et de stratégies nationales conformément aux normes internationales ; (2) le renforcement des capacités institutionnelles, dont la création de cellules de renseignement financier pour la mise en œuvre des lois et stratégies nationales ; et (3) le soutien et l'aide à l'établissement d'organisations sous-régionales efficaces et opérationnelles pour lutter contre le blanchiment de capitaux.

2.24 Il existe trois groupes régionaux de lutte contre le blanchiment des capitaux, ou ORTG, qui disposent du statut d'observateur auprès du GAFI : le Groupe d'action financière pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (GAFIMOAN) ; le Groupe anti-blanchiment de l'Afrique orientale et australe (GABAOA) ; et le Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique de l'Ouest (GIABA). Un quatrième groupe est en cours de création dans le cadre de la CEMAC et de l'UMAC, le Groupe d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique centrale (GABAC). Celui-ci n'a pas encore reçu le statut d'observateur auprès du GAFI. Le développement et le renforcement de tels groupes régionaux peuvent jouer un rôle essentiel dans la prévention du BC/FT (voir *Annexe 3*). Les ORTG ont non seulement un rôle de plaidoyer et de mobilisation à jouer, ils peuvent aussi fournir les mécanismes permettant de surveiller l'évolution de la LBC/LFT et de faciliter les évaluations mutuelles.

#### **D- La réaction des banques multilatérales de développement**

2.25 Toutes les BMD (BAsD, BERD, BID, BM, FMI) assument un rôle plus actif dans le soutien qu'elles apportent aux efforts des PMR pour la prévention du BC/FT. Elles conviennent du besoin d'adopter des mesures vigoureuses à cette fin. La BAD a, et continuera d'échanger des informations avec d'autres BMD et de partager avec elles les meilleures pratiques sur la façon de soutenir les stratégies de LBC/LFT. Toutes en sont arrivées à la conclusion que le développement à long terme requiert des réformes du secteur financier et que le renforcement des systèmes de supervision et un cadre juridique et institutionnel solide pour les établissements financiers peuvent contribuer à prévenir un large éventail d'abus du secteur financier, y compris la corruption, le BC et le FT

2.26 La Banque mondiale, en particulier, a considérablement élargi son programme dans les domaines de la gouvernance contre la corruption et la gestion des finances publiques. Le document de politique du Groupe de la Banque de 2001 sur le Renforcement des moyens de lutte contre le blanchiment de capitaux a identifié trois façons principales par lesquelles elle contribuerait aux efforts mondiaux visant à combattre les abus financiers et le BC : 1) aider les pays à identifier et à résoudre les faiblesses structurelles et institutionnelles qui peuvent contribuer au manque d'intégrité du marché et au potentiel d'abus financiers ; 2) participer à des efforts internationaux ciblés pour lutter contre le BC sur la base de son mandat et de son expérience ; et 3) faire en sorte que les transactions financières du Groupe de la Banque n'entravent pas par inadvertance les actions internationales pour endiguer les pratiques illicites. La Banque mondiale apporte une assistance aux pays dans la mise en œuvre de réformes du secteur financier par le biais de prêts au secteur financier et d'activités d'AT. Son plan d'action pour la LBC/LFT inclut des mesures visant à accroître et à élargir la

capacité du personnel à répondre aux demandes d'assistance des clients afin de satisfaire aux normes internationales de LBC/LFT. Elle est en mesure d'établir un lien entre l'assistance en matière de LBC/LFT et les stratégies d'assistance aux pays et d'offrir un appui relatif au renforcement des capacités des autorités de supervision financière et d'autres organes gouvernementaux concernés par la LBC/LFT.

2.27 La BASD a aussi mis en œuvre proactivement la stratégie de LBC/LFT en quatre points qu'elle a adoptée en mars 2003. Celle-ci met l'accent essentiellement sur l'assistance à ses pays membres en développement pour établir et mettre en place des systèmes juridiques et institutionnels en matière de LBC/LFT efficaces, accroître la collaboration avec d'autres organisations internationales et organismes d'aide, renforcer les contrôles internes pour sauvegarder les fonds de la BASD et accroître les capacités du personnel de la BASD. Elle a incorporé la LBC/LFT dans son dialogue de politique avec les PMR, notamment lorsqu'ils sollicitent une assistance dans ce domaine.

2.28 La BERD, qui est surtout active dans le secteur privé et est présente dans des pays potentiellement à haut risque pour le BC/FT, a dû renforcer ses propres pratiques en matière de diligence requise pour veiller à ce que ses avoirs ne soient pas utilisés pour le BC/FT ou à d'autres fins illicites ou frauduleuses. Elle a créé un Bureau du directeur de la conformité et a mis en place de nouvelles procédures en matière d'intégrité et de diligence requise dans le cadre de la LBC. Les rapports du FMI sur les RONC couvrent également les questions de BC/FT.

2.29 La Banque africaine de développement a pris des mesures concrètes pour remédier aux menaces potentielles du blanchiment de capitaux. Dans le contexte de ses projets de soutien institutionnel, la Banque a renforcé les Bureaux des auditeurs généraux dans plusieurs pays d'Afrique afin de répondre au BC. Une aide sous forme de lignes de crédit a également été fournie aux PMR pour mettre au point des stratégies nationales de LBC ; un soutien a été apporté aux CRF ; une mention spéciale du BC fait partie intégrante des accords relatifs aux interventions avec le secteur privé. Enfin, la Banque procède à un examen systématique des bénéficiaires pendant les décaissements et autres paiements.

#### **E- Défis de la prévention et de la lutte contre le BC/FT dans le contexte africain**

2.30 La mise en œuvre de politiques de LBC/LFT exhaustives dans le contexte de pays en développement présente des défis uniques. Tous les pays affrontent certaines difficultés dans la mise en œuvre complète des 40+9 recommandations du GAFI, mais les capacités et les ressources limitées des pays à bas revenu rendent particulièrement ardue la mise en œuvre simultanée de toutes les mesures nécessaires. Pour les pays confrontés à de graves limites de ressources, il convient d'envisager des mécanismes d'évaluation et des processus d'assistance technique qui permettent d'identifier clairement les priorités et de définir une feuille de route pour la mise en œuvre complète des 40+9 recommandations.

2.31 Il y a lieu d'encourager les pays africains à concentrer leurs efforts sur les exigences les plus fondamentales et les menaces les plus importantes avant d'entreprendre une mise en œuvre plus exhaustive. Dans leur élaboration des stratégies d'évaluation et d'assistance, les organisations internationales et régionales doivent prendre en considération les particularités du contexte africain, notamment les capacités et les ressources limitées des pays africains et la nécessité pour eux de définir clairement leurs priorités dans leurs plans globaux de promotion du développement et de la bonne gouvernance.

2.32 Comparées aux institutions financières ailleurs dans le monde, celles de la plupart des pays africains offrent un accès relativement plus restreint aux marchés internationaux et sont, de ce fait, censées être moins vulnérables aux tentatives venant de l'étranger de blanchir des capitaux et de déplacer des fonds au profit des organisations terroristes. Or, le fait que nombre de ces institutions sont relativement petites et immatures et ont souvent du mal à maximiser les opportunités d'affaires au sein d'un marché concurrentiel peut les amener à être moins regardantes dans leurs activités et par conséquent, à s'exposer davantage au risque de BC/FT. L'absence fréquente du cadre législatif nécessaire, le défaut d'une incrimination effective du BC/FT et l'inefficacité relative de la supervision du secteur financier sont tous des facteurs qui rendent les secteurs financiers d'Afrique d'une vulnérabilité alarmante.

2.33 Une autre source de complications pour les pays africains qui tentent d'atténuer leur vulnérabilité au BC/FT réside dans le fait que s'ils parviennent à protéger leur secteur financier et diminuer leur vulnérabilité au BC/FT, certaines activités de BC/FT risquent d'être déplacées vers des entreprises et professionnels du secteur non financier, voire même vers l'économie parallèle, le système bancaire souterrain et les systèmes informels de remise de fonds.

2.34 Dans toute l'Afrique, il existe une économie parallèle et liquide d'une taille significative dans laquelle l'argent circule en dehors des systèmes financiers conventionnels. Les systèmes parallèles de transfert de valeurs et de remise de fonds jouent un rôle important, inestimable et légitime dans la plupart des économies africaines. Dans de nombreux cas, ces systèmes sont d'une importance vitale pour le fonctionnement des économies nationales. Ils sont toutefois exposés au risque d'être utilisés à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. Le GAFI recommande aux États d'imposer des mesures en matière de LBC/LFT qui couvrent toutes les formes de systèmes de transfert de fonds/valeurs. Les services de transferts de fonds et de virements sont des services financiers qui consistent à déplacer des fonds pour des individus ou des entités à travers un réseau dédié ou le système bancaire réglementé. Le système informel de transfert de fonds/valeurs désigne un service financier qui consiste à transférer les fonds ou les valeurs d'une région géographique à une autre (généralement en dehors du secteur financier réglementé). La nature du système est telle que l'anonymat de ses clients est assuré et que les transactions sont presque impossibles à surveiller.

2.35 Selon l'une des recommandations spéciales du GAFI sur le financement du terrorisme (Recommandation VI), chaque pays « devrait s'assurer que les personnes physiques ou morales, y compris les agents, qui fournissent un service de transmission de fonds ou de valeurs, y compris la transmission à travers un système ou réseau informel visant le transfert de fonds ou de valeurs, obtiennent une autorisation d'exercer ou s'inscrivent sur un registre, et qu'elles soient assujetties à toutes les Recommandations du GAFI qui s'appliquent aux banques et aux institutions financières non bancaires. Chaque pays devrait s'assurer que les personnes physiques ou morales qui fournissent ce service illégalement soient passibles de sanctions administratives, civiles ou pénales. » Il est toutefois douteux que les énormes efforts qui seraient requis pour identifier les services informels de transfert de valeurs, les enregistrer et les surveiller soient une priorité immédiate pour de nombreux pays africains. En fait, il est même concevable qu'ils puissent avoir un effet négatif sur les économies locales qui dépendent dans une très large mesure de ces systèmes.

2.36 Une autre approche permettant d'atténuer les vulnérabilités au BC/FT inhérentes au secteur informel consisterait à déployer des efforts à plus long terme pour aider les pays à développer des systèmes de transferts de valeurs flexibles, accessibles, relativement peu onéreux et bien supervisés qui pourraient rivaliser avec les systèmes informels moins fiables

et plus coûteux. À long terme, cette approche permettrait d'éroder quelque peu l'importance vitale du secteur informel pour les économies locales, ce qui l'amènerait à devenir plus ouvert à la réglementation et à d'autres formes de contrôle. À court terme, il devrait toutefois être clair pour tous ceux concernés que les systèmes informels qui existent en Afrique sont peu connus ou mal compris. Il existe peu d'informations systématiques sur le fonctionnement de ces systèmes informels dans le contexte africain, sur leur importance vitale pour les opérations ordinaires du quotidien dont dépendent les économies locales et sur les façons dont ils sont utilisés à des fins criminelles. Disposer d'informations plus complètes et d'analyses plus approfondies sur ces systèmes est une priorité d'action souvent reconnue par les organisations régionales et sous-régionales qui sont actives dans la LBC/LFT.

2.37 Un autre aspect qui présente des complexités peut-être uniques au continent africain et à ses économies essentiellement liquides est celui de mouvements d'argent et de transactions en espèces pour lesquels il n'existe aucun document et dont il est impossible de suivre la trace. Les transactions en espèces sont la norme plutôt que l'exception dans la majeure partie de l'Afrique. Il est souvent proposé de mettre en place une exigence de déclaration aux autorités de toute transaction en espèces dépassant un certain seuil, qui serait soumise aux contrôles ordinaires en matière de LBC/LFT. La réduction de l'utilisation des espèces est aussi présentée comme la « meilleure façon d'aller de l'avant » dans les stratégies de LBC/LFT. Enfin, d'autres ont suggéré de mettre hors la loi les paiements en espèces pour les transactions au-delà d'un certain seuil. Si de telles propositions peuvent sembler attrayantes dans l'abstrait et peuvent même dans certains cas être encouragées, il est difficile de concevoir comment elles pourraient constituer un fondement réaliste à l'action dans la plupart des pays africains. Il est douteux que ces méthodes s'inscrivent véritablement dans une stratégie de LBC/LFT efficace et durable à court ou à moyen terme pour ces derniers. La BAD peut jouer un rôle en aidant les pays de la région à développer des alternatives aux méthodes inopportunes de LBC/LFT et en promouvant à long terme une réforme du secteur financier qui commencera à traiter ces problèmes.

2.38 En théorie, il peut être possible de réduire l'utilisation des espèces en améliorant l'efficacité, la fiabilité et l'accessibilité aux systèmes bancaires nationaux. Si la promotion d'un plus grand accès pour tous à des services financiers solides, bien réglementés et accessibles est un objectif de développement légitime, il ne sera pas forcément réalisé à court terme. Compte tenu de l'état actuel des institutions financières de la majorité des pays africains, cette approche semble, en effet, peu apte à fournir un fondement solide sur lequel bâtir des stratégies de LBC/LFT à court ou à moyen terme.

2.39 Une question connexe est celle du transport transfrontalier d'espèces par des terroristes et d'autres criminels. En Afrique, il est relativement facile pour les criminels, blanchisseurs de capitaux et groupes terroristes de transporter l'argent et d'autres valeurs au-delà des frontières sans attirer l'attention des autorités. Les criminels et les trafiquants ont également recours aux passeurs de fonds pour transporter le produit d'activités criminelles et procéder à des transactions de trafic illicites. Le GAFI a émis la Recommandation spéciale IX qui crée de nouvelles obligations pour les pays afin qu'ils prennent des mesures visant à empêcher les terroristes et les criminels d'utiliser des passeurs de fonds pour financer leurs activités et blanchir leurs avoirs. Une note sur les meilleures pratiques émise par le GAFI en 2005 propose plusieurs méthodes qui permettraient d'atténuer le problème. Elles consistent pour l'essentiel à mettre en œuvre un système de déclaration obligatoire exigeant de chaque personne traversant une frontière et transportant des devises, des instruments au porteur ou des valeurs supérieures à un certain seuil de les déclarer aux autorités. Les pays peuvent également élaborer des mesures efficaces pour détecter, bloquer ou retenir et le cas échéant, confisquer les devises ou valeurs.

2.40 Les efforts et les ressources requis pour la mise en œuvre de tels systèmes officiels de déclaration et d'interdiction sont loin d'être négligeables, notamment dans le contexte qui prévaut en Afrique où les transports physiques transfrontaliers d'espèces sont souvent nécessaires pour conclure des transactions d'affaires internationales vitales et où le commerce et les échanges internationaux sont souvent faiblement soutenus par les institutions financières existantes. La mise en œuvre de plans élaborés pour contrôler et prévenir le transport transfrontalier d'espèces n'est pas une stratégie que la plupart des pays africains devraient adopter à la légère. Le rôle légitime que les transactions transfrontalières d'espèces jouent dans la majeure partie de l'Afrique, la faiblesse et l'inaccessibilité des services proposés par les institutions financières pour soutenir le commerce international à petite échelle, la faible capacité institutionnelle de la plupart des pays africains à interdire effectivement de tels mouvements d'espèces et le potentiel de corruption accrue découlant d'un tel système constituent tous des avertissements selon lesquels il convient d'agir avec une grande prudence vis-à-vis de la mise en œuvre d'une telle stratégie dans le contexte africain. Cette stratégie particulière en matière de LBC/LFT semble promettre à la plupart des pays bien peu de résultats au vu des investissements considérables qu'elle requiert et du risque d'impacts économiques et sociaux potentiellement négatifs.

2.41 Les recommandations actuelles du GAFI et les autres normes internationales ne semblent pas proposer de méthodes pratiques et réalistes pour la prévention et la détection du BC/FT dans des économies essentiellement liquides ou dans des pays où le recours à un système bancaire parallèle et des méthodes de transfert de valeurs informelles est la norme. Ce sont là des questions qui sont très pertinentes pour la plupart des pays africains et qui réclament des solutions africaines. Les organisations africaines et notamment, les ORTG devront affronter ces défis. Il faudra peut-être élaborer et mettre en œuvre des mesures régionales spécifiques pour tenir compte de la nature des systèmes financiers, des problèmes auxquels ils sont confrontés et de leurs vulnérabilités particulières au BC/FT. La Banque peut jouer un rôle actif dans l'élaboration de ces solutions africaines

2.42 Dans tout pays, l'application des lois et la supervision du secteur financier sont des éléments complémentaires de la LBC/LFT. Les mesures de supervision du secteur financier visent essentiellement à prévenir et à détecter le BC/FT, tandis que les autorités chargées de l'application des lois doivent intervenir une fois que ces activités sont détectées et utiliser les informations s'y rattachant pour mener l'enquête et poursuivre les infractions et la corruption auxquels les fonds sont liés. L'interdépendance de ces deux composantes n'est pas toujours pleinement reconnue ni prise en compte dans les stratégies nationales de LBC/LFT. Cette question est particulièrement pertinente pour la plupart des pays africains, parce qu'ils ont souvent des capacités très limitées sur le plan de l'application des lois et qu'ils sont confrontés à de nombreuses autres priorités pénales outre le BC/FT. D'autres organismes, tels que l'ONUDC, sont peut-être mieux équipés que la Banque pour apporter une aide dans ce domaine. Cela dit, tous les organismes qui aident les PMR à développer leur capacité de LBC/LFT devraient être conscients des limitations sérieuses de toute initiative qui ne s'attaque pas simultanément au besoin d'une capacité adéquate en matière d'application des lois.

2.43 Il est généralement reconnu qu'un secteur financier correctement réglementé et mobilisé peut apporter une contribution substantielle à la prévention du BC/FT. Il est également souvent suggéré qu'il est possible de développer une capacité spécialisée d'enquête sur le BC/FT au sein d'une CFR, c'est-à-dire plus ou moins en dehors des autorités régulières chargées de l'application des lois. Ces points de vue sont opportunément avancés par ceux qui voudraient restreindre l'accent sur lequel portent les activités d'assistance

technique en matière de BC/FT pour les limiter au développement dans chaque pays d'une capacité leur permettant de coopérer et de fournir des informations et un appui au plan international. Il reste à examiner avec circonspection la mesure dans laquelle cette approche est possible, voire même souhaitable pour un pays donné. Les stratégies de LBC/LFT qui négligent la nécessité de développer une capacité accrue en matière d'application des lois et de poursuite judiciaire, ainsi que celle de réglementer le secteur financier, sont très certainement dans l'erreur. Elles ignorent le fait que la principale raison de lutter contre le BC/FT est de prévenir les crimes, la corruption et les actes terroristes que ces pratiques cachent et soutiennent. Il faut donc veiller à ce que les stratégies de LBC/LFT développées dans le contexte africain soient intégrées dans le cadre de réformes plus exhaustives de la justice, de la sécurité et du secteur juridique au niveau national au lieu d'être mises en concurrence avec ces dernières.

### **III. LA STRATÉGIE**

3.1 La Banque a pour mission de contribuer au développement économique et au progrès social de ses membres régionaux – individuellement et collectivement. En sa qualité de première institution financière de développement en Afrique, la Banque s'engage à fournir une aide de qualité aux pays membres régionaux africains dans leurs efforts relatifs à l'allègement de la pauvreté. Les initiatives de la Banque en matière de LBC/LFT doivent donc s'inscrire dans le cadre de la stratégie générale de la Banque qui vise à promouvoir le développement, alléger la pauvreté, promouvoir la bonne gouvernance, renforcer les institutions financières et prévenir la corruption. La Banque a un rôle à jouer pour encourager les réformes nécessaires du secteur financier dans son ensemble et protéger ce secteur de l'impact de la criminalité, de la corruption et des activités de blanchiment des capitaux. Ceci veut dire aider les PMR et leurs institutions financières, par le biais de réformes du secteur financier et d'autres moyens, à satisfaire à leurs obligations internationales et à participer sans restrictions au régime international de LBC/LFT. Dans les domaines où le respect des normes internationales s'avère particulièrement difficile à réaliser pour les pays africains, la Banque peut aider à élaborer des solutions qui répondent aux défis uniques auxquels ces derniers sont confrontés et qui soient adaptées à leurs circonstances particulières.

3.2 La Banque a également une responsabilité fiduciaire de protéger ses avoirs contre les emplois abusifs potentiels et de veiller à ce que ses propres prêts ne soient pas soumis à des abus financiers ou utilisés pour dissimuler des opérations de BC/FT.

3.3 La stratégie adoptée par la Banque appelle à une action dans quatre domaines clés. La Banque :

- Adoptera des mesures pour renforcer les sauvegardes fiduciaires du Groupe de la Banque, ses procédures et politiques internes et sa fonction d'audit pour veiller à ce que ses propres prêts soient utilisés pour les fins auxquels ils sont destinés et ne soient pas soumis à des abus financiers, la corruption ou le blanchiment de capitaux.
- Aidera à la mise en œuvre de normes de LBC/LFT internationales par les PMR et participera à des initiatives régionales et nationales de renforcement des capacités en matière de LBC/LFT en collaboration avec d'autres organisations internationales et agences de développement.

- Assistera les PMR directement et par l'intermédiaire des ORTG, en collaboration avec d'autres organisations internationales, pour soutenir leurs efforts destinés à édicter des lois et élaborer des stratégies en matière de LBC/LFT conformément aux normes internationales, et à développer une capacité institutionnelle pour la mise en œuvre de ces lois et stratégies, y compris une unité d'enquête financière compétente.
- Soutiendra et aidera à l'établissement d'ORTG efficaces et opérationnelles à l'échelon sous-régional.

#### **A- Mesures visant à limiter l'exposition du Groupe de la Banque au BC/FT**

3.4 Parce que les pays et institutions emprunteurs ne présentent souvent pas la transparence et les mécanismes de responsabilité nécessaires pour prévenir et détecter le BC/FT ou des activités de corruption, la Banque doit prendre des mesures pour se protéger du risque que ses fonds ne soient utilisés à des fins autres que celles auxquelles ils sont destinés. Les exigences du devoir de diligence comprises dans les accords du Groupe de la Banque fournissent un fondement juridique solide à l'incorporation de quelques activités précises en matière de diligence pour prévenir le BC/FT. Afin d'identifier et de remédier aux vulnérabilités particulières qui peuvent encore affecter la Banque sur ce plan, elle :

- *entreprendra une évaluation ciblée des sauvegardes relatives aux pratiques de prêts et de décaissements en mettant l'accent sur la prévention des activités de BC/FT et de la corruption ;*
- *examinera le langage actuellement utilisé dans les accords de prêt et de don et si besoin, reformulera et renforcera les déclarations et les clauses que la Banque inclut normalement dans ses documents juridiques afin de mettre l'accent plus particulièrement sur la prévention des activités frauduleuses qui peuvent se rapporter au BC/FT ou à la corruption. (Dans le cas des prêts accordés aux banques privées pour leurs propres opérations de prêt, elle examinera le langage contractuel qui impose à ces établissements privés un devoir de diligence similaire) ;*
- *renforcera les contrôles internes et les pratiques relatives au devoir de diligence pour sauvegarder les fonds de la banque et envisagera la possibilité de mettre en place un système plus performant – informatisé – relatif au devoir de diligence en matière de LBC/LFT, reposant sur des check-lists ou un système de « drapeau rouge » ;*
- *facilitera l'application de la diligence requise pour identifier les transactions potentiellement impliquées dans des activités terroristes en permettant au personnel de la banque d'avoir accès à une check-list actualisée concernant la LFT (éventuellement en s'abonnant aux services de prestataires tels que World-Check pour la vérification des antécédents et autres renseignements concernant un client) ;*
- *préparera les directives appropriées relatives au signalement par les membres du personnel de circonstances suspectes qui peuvent impliquer le BC/FT ;*

- *définira les rôles de la Division de la lutte contre la corruption et des enquêtes sur les fraudes de la Banque et du Comité de contrôle de la corruption et de la fraude (CCCF) en matière de BC/FT et définira des procédures claires relatives à l'ouverture des enquêtes et au signalement des cas suspects ;*
- *élaborera des programmes d'information et de formation pour le personnel de la Banque afin de le sensibiliser à la prévalence et à la gravité des activités de BC/FT dans les PMR, aux principales méthodes de BC/FT et au lien qui existe entre les mesures contre le blanchiment de capitaux et d'autres efforts visant à prévenir la corruption.*
- *accroîtra la capacité du personnel de la Banque à s'acquitter de son devoir de diligence dans le cadre de divers exercices et fournira des directives, le cas échéant, relatives à la conduite de ces exercices ; et*
- *définira et renforcera le rôle du Groupe de travail de LBC/LFT de la Banque en ce qui concerne les mesures internes de la Banque en matière de LBC/FT.*

## **B- Mesures visant à faciliter la mise en œuvre de normes LBC/LFT**

3.5 La Banque a approuvé les Quarante Recommandations sur le BC et les neuf Recommandations spéciales sur le FT édictées par le GAFI, ainsi que les conventions pertinentes de l'ONU. Ces instruments définissent ensemble un cadre internationalement reconnu pour les initiatives de LBC/LFT et fournit le contexte à la stratégie de la Banque dans ce domaine. La Banque reconnaît qu'elle doit, dans le cadre de son rôle de promotion de la bonne gouvernance, de lutte contre la corruption et de promotion des réformes nécessaires du secteur financier, être guidée par ces normes.

3.6 La Banque doit développer sa propre capacité de participer à la mise en œuvre de stratégies de LBC/LFT exhaustives en Afrique, incorporer les questions de LBC/LFT dans son dialogue de politique avec les pays, apporter un soutien effectif aux PMR par le biais d'activités de prêt et d'AT et coordonner ses efforts avec les autres organisations concernées. La Banque accroîtra sa participation aux initiatives régionales de LBC/LFT et travaillera plus étroitement avec les ORTG.

3.7 *Incorporation des questions de LBC/LFT dans le dialogue de politique avec les PMR* : la Banque incorporera les questions de LBC/LFT dans ses activités économiques et sectorielles et en matière de bonne gouvernance et traitera de ces thèmes, le cas échéant, dans ses Documents de stratégie-pays (DSP) et ses Revues des dépenses publiques (RDP). La Banque inclura les questions de LBC/LFT dans son dialogue de politique avec les PMR et dans les Profils de gouvernance-pays (PGP) qu'elle élabore. L'approche générale de la Banque à ces thèmes reposera sur une combinaison de mobilisation, de dialogue, de recherche et de consultation avec les PMR, les IWB et les parties prenantes nationales, régionales et internationales. Elle atteindra cet objectif en participant à des conférences, séminaires et réunions et ateliers consultatifs à haut niveau et en organisation de telles manifestations. À cette fin, la Banque collaborera également avec le FMI sur les RONC.

3.8 *Fournir un point focal pour les activités de LBC/LFT* : parce que la Banque doit assumer un rôle plus actif pour aider les PMR à mettre en œuvre des mesures de LBC/LFT, elle établira un point focal pour ces activités au sein de l'OSGE et favorisera la participation du personnel à des réunions et activités régionales et internationales en matière de LBC/LFT. Le rôle du Groupe de travail de la Banque sur la LBC/LFT sera examiné et renforcé afin de faciliter la coordination interne des activités de LBC/LFT à l'échelle de l'institution.

3.9 *Fournir un soutien à la recherche* : la Banque soutiendra également la recherche, en collaboration avec les ORTG et d'autres institutions, sur la nature des activités de BC/FT en Afrique et leur impact sur les institutions financières et la gouvernance. Celle-ci peut inclure des études sur : les liens entre la corruption et le BC ; l'efficacité des mesures de LBC/LFT spécifiques telles qu'elles sont appliquées dans le contexte africain ; les vulnérabilités particulières au BC/FT qui sont associées aux économies liquides, aux systèmes parallèles de remise de fonds et aux systèmes informels de transfert des valeurs tels qu'ils existent en Afrique ; ou les façons de remédier à ces vulnérabilités par des approches appropriées et adaptées aux circonstances particulières des pays africains.

3.10 *Base de données électronique* : afin de soutenir les activités susmentionnées et fournir une ressource aux PMR en matière de LBC/LFT, la Banque développera et maintiendra une base de données électronique mise à jour et accessible sur le web, qui comprendra les conventions, les plans d'action régionaux, les outils d'assistance technique, les législations nationales et les meilleures pratiques relatives à la LBC/LFT qui sont pertinentes pour l'Afrique.

## **C- Mesures visant à aider les PMR**

3.11 À moyen et à court terme, les pays africains sans capacité opérationnelle de LBC/LFT subiront de graves conséquences s'ils n'adhèrent pas au régime international de LBC/LFT qui est en train d'être consolidé dans le reste du monde. Par ailleurs, leurs efforts pour combattre les diverses formes du crime organisé et de la corruption resteront sans effet à moins qu'ils ne prennent des mesures effectives pour prévenir le blanchiment du produit de ces crimes. Tout ceci peut avoir une incidence très importante sur le développement futur des pays qui restent à l'extérieur du régime international de LBC/LFT.

3.12 Il existe des disparités considérables entre les pays africains en ce qui concerne leur capacité en matière de LBC/LFT, même si, à l'heure actuelle et dans la plupart des cas, cette capacité demeure très limitée. Il existe aussi des différences notables dans la solidité de l'engagement respectif des pays à mettre en œuvre des mécanismes efficaces de LBC/LFT conformément aux normes internationales. Certains pays ont accompli des progrès sensibles dans la mise en œuvre des principaux éléments d'un régime de LBC/LFT, mais la plupart de ces régimes demeurent sous-développés, manquent de ressources et sont inefficaces, voire même complètement inopérants. Des initiatives régionales peuvent être mises en place par le biais des ORTG afin de soutenir et renforcer les efforts nationaux, là où ils existent, et encourager d'autres pays à les imiter. Les pays de régions et sous-régions partagent souvent des problèmes particuliers et peuvent bénéficier de l'élaboration de solutions de coopération. L'adhésion à un ORTG sous-régional leur permet aussi de participer à des évaluations mutuelles, ainsi qu'à des activités communes de formation et de renforcement des capacités. Il est donc important d'aider les pays à participer aux activités des ORTG et de soutenir ces activités.

3.13 En opérationnalisant ses activités en matière de LBC/LFT, la Banque est guidée par ses politiques et stratégies relatives à la bonne gouvernance et à la lutte contre la corruption. À cet égard, la Banque met logiquement l'accent sur les activités de renforcement des capacités. La Banque continuera de développer ses activités en matière de LBC/LFT dans les PMR à la lumière des circonstances et des besoins des pays, de l'état de leurs institutions financières, juridiques et d'application des lois et de la disponibilité des ressources budgétaires et humaines. En coopération avec les organisations multilatérales, régionales et spécialisées compétentes, la Banque procèdera à des activités de prêts et hors prêts, ainsi qu'à des activités de renforcement des capacités du secteur économique et à des dialogues de politique pour aider les PMR à développer leur propre capacité en matière de LBC/LFT et accroître leur faculté de participer plus pleinement au régime international de LBC/LFT.

3.14 La Banque n'a pas encore participé à des projets majeurs de LBC/LFT, mais elle cherchera, par le dialogue avec les PMR et les organisations régionales, à identifier les mesures qu'elle peut prendre pour compléter les efforts d'autres organismes. Ce faisant, elle sera guidée par les priorités en matière de LBC/LFT identifiées dans le programme d'action 2006-2010 sur les questions de criminalité et de sécurité qui entravent le développement, programme adopté à la Table ronde pour l'Afrique qui s'est tenue au Nigeria en septembre 2005. Les principales méthodes d'assistance de la Banque continueront de consister en prêts, dons et activités d'assistance technique.

3.15 Les attentes des PRM en matière d'assistance par la BAD dans la LBC/LFT sont susceptibles de devenir plus importantes et la Banque se prépare à devoir répondre sous peu à davantage de demandes pour ce type d'aide. La Banque devra peut-être définir des priorités pour ses propres interventions. Les demandes d'assistance porteront sans doute sur des mesures de sensibilisation et de planification stratégique, des activités visant à établir ou à renforcer les cadres juridique, réglementaire et institutionnel de LBC/LFT, les initiatives de renforcement des capacités d'institutions responsables (supervision financière et application des lois), les initiatives de formation et d'échanges d'informations et la recherche. D'autres organisations sont actuellement actives dans tous ces domaines et la Banque devra entamer des discussions avec ces dernières afin de l'aider à définir ses priorités d'action et éviter les doubles-emplois inutiles.

3.16 La Banque déterminera et communiquera ce qu'elle propose comme axe principal de l'assistance qu'elle offre aux PMR. Elle le fera progressivement sur la base de dialogues de politique avec les PMR et de consultations avec les ORTG et d'autres organisations internationales compétentes. La Banque soutiendra, le cas échéant, les exercices régionaux organisés par les ORTG pour identifier les besoins d'assistance technique des PMR et utilisera les résultats de ces exercices pour planifier ses propres activités.

3.17 De façon générale, et conformément aux priorités déjà identifiées par les dirigeants africains, cette assistance mettra l'accent sur des mesures visant à :

- *soutenir la création et le renforcement des capacités des comités multidisciplinaires nationaux et l'élaboration de stratégies nationales exhaustives en matière de LBC/LFT, ainsi qu'à définir des objectifs clés pour les PMR et le cadre institutionnel s'y rapportant qu'il faudra établir.*
- *aider à intégrer la question du blanchiment des capitaux dans les plans de développement nationaux et les stratégies nationales visant*

*à lutter contre la corruption par le biais de prêts à l'appui des réformes et de dialogues.*

- *soutenir les activités de formation et de renforcement des capacités dans le domaine des réformes des secteurs juridique et financier, de la gouvernance et de la justice ;*
- *soutenir la création de CRF par les PMR ;*
- *aider à élaborer et à financer des projets d'AT spécifiques pour les institutions financières et autres (organismes de réglementation, ordres des avocats et associations professionnelles, CRF, autorités fiscales, autorités chargées de l'application des lois, autorités judiciaires) aux niveaux national et régional ;*
- *soutenir la mise en œuvre de mesures régionales et nationales, adaptées au contexte africain pour prévenir les abus des systèmes parallèles de remise de fonds ; et*
- *soutenir la formation et le renforcement des capacités pour faciliter la coopération internationale en matière de LBC/LFT (gel et saisie d'actifs, abandon d'actifs, retour d'actifs, coopération continue entre les CRF, les autorités de lutte contre la corruption et les autorités chargées de l'application des lois, entraide judiciaire et extradition, protection des témoins et échange d'information et de renseignements).*

3.18 La Banque renforcera les capacités de son personnel à fournir des conseils et à engager un dialogue avec les PMR sur les initiatives de LBC/LFT. Elle développera une capacité à l'échelle de la Banque pour élaborer, examiner et superviser des initiatives et projets spécifiques de LBC/LFT et élaborera des lignes directrices pour guider le travail et les décisions du personnel par rapport à ces initiatives.

#### **D- Mesures visant à soutenir le fonctionnement d'ORTG efficaces à l'échelon sous-régional**

3.19 Quatre ORTG ont été établis par les PMR pour soutenir leurs activités de LBC/LFT (voir *Annexe 3*). Leur force, leurs ressources et leur capacité globale diffèrent. Jusqu'à présent, leurs efforts se sont limités à la mobilisation, à la sensibilisation et dans une moindre mesure, à la formation. Les pays africains n'ont pas tous adhéré à un ORTG. À l'heure actuelle, certains pays d'Afrique subsaharienne n'appartiennent pas encore à un groupe sous-régional. Il faut les encourager à le faire et leur fournir l'assistance nécessaire.

3.20 Les ORTG ont commencé à identifier les besoins d'assistance technique des PMR et ont développé des instruments d'enquête pour faciliter le processus (par exemple, l'exercice d'évaluation des besoins élaboré par le GIABA ou l'approche TANA+ proposée par le GABAOA en Afrique orientale et australe). Les résultats de ces efforts peuvent aussi aider la Banque à comprendre ces besoins d'aide et planifier ses propres initiatives. Avec le financement approprié, les ORTG peuvent aider à élaborer et mettre en œuvre des programmes qui répondront à ces besoins.

3.21 La Banque soutiendra également et aidera à l'établissement d'ORTG efficaces et opérationnelles à l'échelon sous-régional et encouragera la coordination entre ces derniers. Ceci comprendra des mesures visant à :

- *proposer un soutien financier à l'appui de projets aux ORTG africains ;*
- *encourager tous les pays qui n'ont pas encore adhéré à un ORTG de le faire ; soutenir le Groupe EGMONT et encourager les CRF africains à adhérer au groupe ;*
- *soutenir, le cas échéant, les exercices d'évaluation d'AT entrepris par les ORTG ;*
- *promouvoir et soutenir l'établissement de processus d'évaluation mutuelle au sein de chaque ORTG.*

#### **E- Mise en œuvre et suivi de la stratégie**

3.22 La Banque entreprendra plusieurs actions à court et à moyen terme pour la mise en œuvre de sa stratégie de LBC/LFT. Elle :

- *élaborera un plan d'action pour la mise en œuvre de sa stratégie en matière de LBC/LFT ;*
- *désignera l'OSGE comme le centre responsable de la mise en œuvre de la stratégie (en coopération avec le Groupe de travail de la Banque sur la LBC/LFT et le Département de l'audit) ;*
- *identifiera, mobilisera et allouera les ressources nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie ;*
- *définira un mécanisme de suivi et d'établissement des rapports sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la stratégie, y compris la formulation des indicateurs de suivi appropriés ;*
- *élaborera une stratégie interne de communication et de formation et formera son personnel à cette stratégie et aux mesures prises pour la mettre en œuvre ; et*
- *accroîtra la capacité des ORTG et du Groupe Egmont à entreprendre une évaluation mutuelle des pays relevant de leur compétence.*

3.23 **Conclusion et recommandation :** Compte tenu de ce qui précède, il importe que les actions de la Banque de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme soient renforcées en tant que moyen viable de promotion de la croissance économique, de réduction de la pauvreté et de développement durable dans les PMR. Pour ce faire, le Conseil est prié d'approuver la *Stratégie de la Banque de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme en Afrique.*

## **GROUPE D'ACTION FINANCIÈRE SUR LE BLANCHIMENT DES CAPITAUX LES QUARANTE RECOMMANDATIONS**

### **A. CADRE GÉNÉRAL DES RECOMMANDATIONS**

1. Chaque pays devrait prendre des mesures immédiates pour ratifier et mettre en œuvre sans restriction la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988 (Convention de Vienne).
2. Les lois sur le secret professionnel des institutions financières devraient être conçues de façon à ne pas entraver la mise en œuvre de ces recommandations.
3. Un programme de lutte efficace contre le blanchiment des capitaux devrait comprendre le renforcement de la coopération multilatérale et de l'entraide juridique dans le cadre d'enquêtes sur le blanchiment de capitaux, de poursuites et d'extradition dans les affaires de blanchiment, là où c'est possible.

### **B. RÔLE DES SYSTÈMES JURIDIQUES NATIONAUX DANS LA LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX**

#### **Champ d'application de l'infraction de blanchiment de capitaux**

4. Chaque pays devrait prendre les mesures nécessaires, y compris sur le plan législatif, pour lui permettre d'incriminer le blanchiment de capitaux, conformément à la Convention de Vienne. Chaque pays devrait appliquer l'infraction de blanchiment de l'argent à toutes les infractions graves. Chaque pays devrait déterminer quelles sont les infractions graves qui seraient désignées en tant qu'infraction sous-jacente du blanchiment de capitaux.
5. Conformément à la Convention de Vienne, l'infraction de blanchiment de capitaux devrait s'appliquer au moins à la connaissance d'une activité de blanchiment de capitaux, y compris la notion selon laquelle la connaissance des faits peut être déduite de circonstances factuelles objectives.
6. Là où c'est possible, les entreprises elles-mêmes – et pas seulement leurs employés – devraient être assujetties à la responsabilité pénale.

#### **Mesures provisoires et confiscation**

7. Les pays devraient adopter des mesures similaires à celles indiquées dans la Convention de Vienne, selon les besoins, y compris des mesures législatives, afin que leurs autorités compétentes puissent confisquer les biens blanchis, les produits découlant du blanchiment des capitaux, ainsi que les instruments utilisés ou destinés à être utilisés pour commettre ces infractions, ou des biens d'une valeur équivalente, sans préjudice du droit des tiers de bonne foi.

De telles mesures devraient permettre : 1) d'identifier, retrouver et estimer les biens faisant l'objet d'une mesure de confiscation ; 2) de mettre en œuvre des mesures provisoires, telles le gel et la saisie, afin de faire obstacle à toute transaction, transfert ou cession de ces biens ; et 3) de prendre toutes les mesures d'enquête appropriées.

Outre la confiscation et les sanctions pénales, les pays devraient également envisager d'adopter des sanctions monétaires et civiles et/ou d'entreprendre des poursuites, y compris des poursuites civiles, afin d'annuler des actes conclus par les parties dans les cas où les parties savaient ou auraient dû savoir que tel acte priverait l'État de sa faculté de recouvrer des biens, par exemple, par la confiscation ou l'imposition d'amendes et de sanctions.

### **C. RÔLE DU SYSTÈME FINANCIER DANS LA LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX**

**8.** Les recommandations 10 à 20 devraient s'appliquer non seulement aux banques, mais aussi aux institutions financières non bancaires. Les gouvernements devraient veiller à ce que même les institutions financières non bancaires qui ne sont pas assujetties à un régime formel de supervision prudentielle dans tous les pays, telles que les bureaux de change, soient soumises aux mêmes lois ou à la même réglementation en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux que les autres institutions financières et que ces lois ou cette réglementation soient effectivement appliquées.

**9.** Les autorités nationales compétentes devraient envisager d'appliquer les recommandations 10 à 21 et 23 aux activités financières effectuées en tant que transaction commerciale par des entreprises ou des professions qui ne sont pas des institutions financières, là où une telle activité est autorisée ou n'est pas interdite. Les activités financières incluent, mais ne sont pas limitées, à celles qui sont énumérées dans l'annexe jointe. Il appartient à chaque pays de décider s'il faut définir des situations particulières où l'application des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux n'est pas nécessaire, par exemple, lorsqu'une activité est effectuée occasionnellement ou de façon limitée.

#### **Règles relative à l'identification du client et à la conservation des documents**

**10.** Les institutions financières ne devraient pas tenir de comptes anonymes ou de comptes sous des noms manifestement fictifs : elles devraient être tenues (par la loi, la réglementation, les accords entre les autorités de supervision et les institutions financières ou par les accords d'autoréglementation qu'elles s'imposent) d'identifier leurs clients, sur la base d'un document officiel ou de tout autre document digne de foi, et d'enregistrer leur identité, qu'il s'agisse de clients occasionnels ou réguliers, lorsqu'elles nouent des relations d'affaires ou effectuent des transactions (notamment lors de l'ouverture de comptes ou de livrets, de transactions fiduciaires, de la location de coffres-forts et d'importantes transactions en espèces).

Afin de satisfaire aux exigences d'identification relatives aux personnes morales, les institutions financières devraient, quand cela s'avère nécessaire, prendre des mesures visant à :

- i) vérifier l'existence et la structure juridique du client en obtenant d'un registre officiel ou du client ou des deux la preuve de sa constitution en personne morale, y compris l'information concernant le nom du client, la forme juridique, l'adresse, les administrateurs et les dispositions régissant le pouvoir d'engager la responsabilité de la personne morale.
- ii) vérifier que toute personne déclarant agir au nom du client est autorisée à le faire et identifier cette personne.

**11.** Les institutions financières devraient prendre des mesures raisonnables pour obtenir l'information sur la véritable identité de personnes au nom desquelles le compte est ouvert ou la transaction effectuée s'il y a un doute sur la question de savoir si ces clients agissent en leur nom,

par exemple, dans le cas de sociétés de domiciliation (c'est-à-dire les institutions, entreprises, fondations, trusts, etc. qui n'exercent pas d'activité commerciale ou manufacturière ou toute autre forme d'opération commerciale dans le pays dans lequel leur siège social est situé).

**12.** Les institutions financières devraient conserver, pendant au moins cinq ans, toutes les pièces nécessaires se rapportant aux transactions, à la fois nationales et internationales, afin de leur permettre de répondre rapidement aux demandes d'information des autorités compétentes. Ces pièces doivent permettre de reconstituer les transactions individuelles (y compris, le cas échéant, les montants et les types de devises en cause) de façon à fournir, si nécessaire, des preuves en cas de poursuites pénales.

Les institutions financières devraient conserver une trace écrite de l'identification de leurs clients (par exemple, copies ou enregistrement des documents d'identification officiels tels que les passeports, les cartes d'identité, les permis de conduire ou des documents similaires), les livres de comptes et la correspondance commerciale pendant cinq ans au moins après la clôture du compte.

Ces documents devraient être mis à disposition des autorités nationales compétentes dans le cadre de leurs poursuites pénales et de leurs enquêtes en la matière.

**13.** Les pays devraient apporter une attention particulière aux menaces de blanchiment de capitaux inhérentes aux technologies nouvelles ou en développement qui risquent de favoriser l'anonymat et si nécessaire, prendre les mesures pour empêcher leur utilisation dans les dispositifs de blanchiment de capitaux.

### **Devoir de diligence accrue des institutions financières**

**14.** Les institutions financières devraient apporter une attention particulière à toutes les transactions complexes, d'un montant anormalement élevé et à tous les types inhabituels de transactions, lorsqu'elles n'ont pas d'objet économique ou licite apparent. Le contexte et l'objet de telles opérations devraient être examinés, dans la mesure du possible ; les résultats de ces examens devraient être établis par écrit et être mis à la disposition des autorités de surveillance, commissaires aux comptes et des autorités d'application des lois.

**15.** Si les institutions financières soupçonnent que des fonds proviennent d'une activité criminelle, elles devraient être tenues d'en informer rapidement les autorités compétentes.

**16.** Les institutions financières, leurs dirigeants et employés devraient être protégés par des dispositions légales contre toute responsabilité pénale ou civile pour violation des règles de confidentialité, qu'elles soient imposées par contrat ou par toute disposition législative, réglementaire ou administrative, s'ils déclarent de bonne foi leurs soupçons aux autorités compétentes, même s'ils ne savaient pas précisément quelle était l'activité criminelle en question, et même si l'activité illégale ayant fait l'objet du soupçon ne s'est pas réellement produite.

**17.** Les institutions financières, leurs dirigeants et employés ne devraient pas, ou le cas échéant, ne devraient pas être autorisés à avertir leurs clients qu'une information les concernant a été déclarée auprès des autorités compétentes.

**18.** Les institutions financières qui déclarent leurs soupçons devraient se conformer aux instructions des autorités compétentes.

**19.** Les institutions financières devraient mettre au point des programmes de lutte contre le blanchiment de capitaux. Ces programmes devraient comporter au moins :

1. des politiques, des procédures et des contrôles internes, y compris des dispositifs de contrôle de la conformité et des procédures appropriées lors de l'embauche des employés, de façon à s'assurer qu'elle s'effectue selon des critères exigeants ;
2. un programme de formation continue des employés ;
3. un dispositif de contrôle interne pour vérifier l'efficacité du système.

**Mesures à prendre vis-à-vis des pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux**

**20.** Les institutions financières devraient s'assurer que les mesures mentionnées ci-dessus sont également appliquées par les succursales et les filiales majoritairement contrôlées à l'étranger, particulièrement dans les pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment ces recommandations, dans la mesure où les lois et les règlements locaux le permettent. Lorsque ces mêmes lois et règlements s'y opposent, les autorités compétentes du pays où est située la société mère devraient en être informées par les institutions financières que celles-ci ne peuvent appliquer ces recommandations.

**21.** Les institutions financières doivent apporter une attention particulière aux relations d'affaires et aux transactions avec des personnes, y compris des entreprises et des institutions financières, de pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment ces Recommandations. Lorsque ces transactions n'ont pas d'objet économique ou licite apparent, leur contexte et leur objet devraient être examinés, dans la mesure du possible ; les résultats de ces examens devraient être établis par écrit et être mis à la disposition des autorités de surveillance, commissaires aux comptes et autorités d'application des lois.

**Autres mesures visant à éviter le blanchiment de capitaux**

**22.** Les pays devraient envisager de mettre en œuvre des mesures réalistes destinées à détecter ou à surveiller les transports transfrontaliers d'espèces et d'instruments au porteur, sous réserve de sauvegardes strictes visant à assurer un usage approprié de ces informations et sans entraver en aucune façon la libre circulation des capitaux.

**23.** Les pays devraient examiner la faisabilité et l'utilité d'un système par lequel les banques et les autres institutions financières et intermédiaires déclareraient toutes les transactions nationales et internationales en espèces supérieures à un certain montant à une agence centrale nationale disposant d'une base de données informatisée, accessible aux autorités compétentes dans les affaires de blanchiment de capitaux, sous réserve de sauvegardes strictes afin d'assurer un usage adéquat de ces informations.

**24.** Les pays devraient encourager davantage le développement de techniques modernes et sûres de gestion de fonds, y compris l'usage des chèques, les cartes de paiement, le dépôt direct du salaire et l'enregistrement comptable des titres, comme moyen d'encourager le remplacement des transferts en espèces.

**25.** Les pays devraient être attentifs au potentiel d'abus des sociétés coquilles par les blanchisseurs de capitaux et devraient examiner si des mesures supplémentaires sont nécessaires pour prévenir un usage illicite de telles entités.

## **Mise en œuvre et rôle des autorités de réglementation et autres autorités administratives**

**26.** Les autorités compétentes de surveillance des banques ou d'autres institutions financières ou intermédiaires, ou d'autres autorités compétentes, devraient s'assurer que les institutions soumises à surveillance disposent des programmes adéquats pour protéger leurs fonds contre le blanchiment de capitaux. Ces autorités devraient coopérer, spontanément ou sur demande, avec d'autres autorités judiciaires ou d'application des lois nationales et leur apporter leur expertise dans le cadre des enquêtes et des poursuites en matière de blanchiment des capitaux.

**27.** Les autorités compétentes devraient avoir le pouvoir d'assurer une mise en œuvre efficace de toutes ces Recommandations, au moyen de la supervision et de la réglementation administrative, par les autres professions qui réalisent des opérations en espèces telles qu'elles sont définies par chaque pays.

**28.** Les autorités compétentes devraient établir des lignes directrices visant à aider les institutions financières à détecter des comportements suspects chez leurs clients. Il est entendu que de telles lignes directrices doivent être élaborées au fil du temps et qu'elles ne seront jamais exhaustives. Il est, en outre, entendu que de telles directives serviront essentiellement d'outil éducatif pour le personnel des institutions financières.

**29.** Les autorités compétentes réglementant ou supervisant les institutions financières devraient prendre les mesures juridiques ou réglementaires nécessaires pour empêcher la prise de contrôle ou l'acquisition d'une participation significative par des criminels ou leurs complices dans les institutions financières.

## **D. RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE**

### **Coopération administrative**

#### *Échange d'informations générales*

**30.** Les administrations nationales devraient envisager d'enregistrer, du moins globalement, les flux d'espèces internationaux dans toute devise afin de pouvoir réaliser des estimations sur les entrées et sorties d'espèces en provenance de diverses sources à l'étranger, qui seront alors combinées avec les informations de la banque centrale. De telles informations devraient être mises à la disposition du Fonds monétaire international et de la Banque des règlements internationaux afin de faciliter les études internationales.

**31.** Les autorités compétentes internationales, telles qu'Interpol et l'Organisation mondiale des douanes, devraient être chargées de rassembler les informations ayant trait à l'évolution du blanchiment de capitaux et des techniques de blanchiment de capitaux et de les disséminer auprès des autorités compétentes. Les banques centrales et les autorités de réglementation des banques pourraient faire de même dans leurs propres réseaux. Les autorités nationales de diverses sphères, en consultation avec les associations commerciales, pourraient alors disséminer ces informations auprès des institutions financières des pays individuels.

Échange de renseignements relatifs aux transactions suspectes

**32.** Chaque pays devrait s'efforcer d'améliorer l'échange international entre les autorités compétentes, spontanément ou « sur demande », des informations ayant trait aux transactions, aux personnes ou entreprises suspectes. Des sauvegardes strictes doivent être établies pour veiller à ce que cet échange de renseignements soit conforme aux dispositions nationales et internationales relatives à la protection de la vie privée et des données.

**Autres formes de coopération**

Fondement et moyens de coopération en matière de confiscation, d'entraide judiciaire et d'extradition

**33.** Les pays devraient s'assurer, sur une base bilatérale ou multilatérale, que les différentes normes en matière de connaissance des faits telles qu'elles sont définies dans les législations nationales - c'est-à-dire les différentes normes relatives à l'élément intentionnel de l'infraction - n'entravent pas la faculté ou la volonté des pays à s'accorder une entraide judiciaire.

**34.** La coopération internationale devrait être soutenue par un réseau d'accords bilatéraux et multilatéraux fondés sur des concepts juridiques généralement reconnus afin de définir des mesures pratiques permettant de couvrir le plus grand champ possible sur le plan de l'entraide judiciaire.

**35.** Les pays devraient être encouragés à ratifier et à mettre en œuvre les conventions internationales pertinentes sur le blanchiment de capitaux telles que la Convention de 1990 du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime.

Accent mis sur l'amélioration de l'entraide judiciaire dans les cas de blanchiment de capitaux

**36.** Les autorités compétentes devraient être encouragées à coopérer dans leurs enquêtes. Une technique d'enquête valable et efficace est la livraison surveillée de biens connus comme étant le produit d'un crime ou soupçonnés de l'être. Les pays sont encouragés à soutenir cette technique, dans la mesure du possible.

**37.** Il devrait y avoir, dans les affaires pénales, des procédures d'entraide judiciaire relatives à l'application de mesures coercitives, telles que la production de documents détenus par des institutions financières et d'autres personnes, la fouille de personnes et de locaux, la saisie et l'obtention d'éléments de preuve qui seront utilisés dans le cadre des enquêtes sur le blanchiment de capitaux et des poursuites et actions qui s'y rapportent dans les juridictions étrangères.

**38.** Il serait souhaitable que des mesures rapides puissent être prises en réponse à des requêtes émanant de pays étrangers demandant d'identifier, de geler, de saisir et de confisquer le produit du blanchiment de capitaux ou d'infractions sous-jacentes, ou toute autre bien de valeur équivalente en découlant. De même, il devrait exister des mesures visant à coordonner les procédures de saisie et de confiscation, pouvant inclure le partage des avoirs confisqués.

**39.** Afin d'éviter les conflits de compétence, il conviendrait d'étudier la possibilité d'élaborer et de mettre en œuvre des mécanismes permettant de déterminer, dans l'intérêt de la justice, le lieu de saisine le plus approprié pour les poursuites de personnes mises en cause dans des affaires sujettes à des poursuites dans plusieurs pays. De même, il devrait exister des mesures visant à coordonner les procédures de saisie et de confiscation, pouvant inclure le partage des avoirs confisqués.

**40.** Les pays devraient, dans la mesure du possible, disposer de procédures relatives à l'extradition d'individus inculpés d'une infraction de blanchiment de capitaux ou d'infractions s'y rattachant. En ce qui concerne le système juridique national, chaque pays devrait reconnaître le blanchiment de capitaux comme une infraction pouvant donner lieu à extradition. Sous réserve que leurs systèmes juridiques le permettent, les pays pourraient envisager de simplifier l'extradition en autorisant la transmission directe des demandes d'extradition entre les ministères compétents, l'extradition de personnes sur le seul fondement d'un mandat d'arrêt ou d'un jugement, l'extradition de leurs ressortissants et/ou l'introduction d'une extradition simplifiée des personnes acceptant de renoncer à la procédure formelle d'extradition.

**Annexe à la Recommandation 9 : Liste des activités financières effectuées par des entreprises ou des professions qui ne sont pas des institutions financières**

1. Acceptation des dépôts et d'autres fonds remboursables du public.
2. Prêt
3. Crédit-bail.
4. Transferts d'argent.
5. Émission et gestion de moyens de paiement (par exemple, cartes de crédit et de débit, chèques, chèques de voyage et chèques bancaires).
6. Octroi de garanties et souscription d'engagements.
7. Négociation pour le compte de clients (au comptant, à terme, swaps, futures, options...) sur :
  - (a) les instruments du marché monétaire (chèques, billets, certificats de dépôts, etc.) ;
  - (b) le marché des changes ;
  - (c) les instruments sur devises, taux d'intérêt et indices ;
  - (d) les valeurs mobilières ;
  - (e) les marchés à terme de marchandises.
8. Participation à des émissions de valeurs mobilières et prestation de services financiers connexes.
9. Gestion individuelle et collective de patrimoine.
10. Conservation et administration de valeurs mobilières, en espèces ou liquides, pour le compte de clients.
11. Assurances vie et autres produits d'investissement en lien avec une assurance.
12. Change.

## **RECOMMANDATIONS SPÉCIALES DU GROUPE D'ACTION FINANCIÈRE SUR LE FINANCEMENT DU TERRORISME**

Reconnaissant l'importance vitale de prendre des mesures afin de lutter contre le financement du terrorisme, le GAFI a adopté ces Recommandations qui, conjointement avec les quarante Recommandations du GAFI sur le blanchiment de capitaux, fournissent le cadre fondamental visant à détecter, prévenir et réprimer le financement du terrorisme et des actes terroristes.

### **I. Ratification et mise en œuvre des instruments des Nations Unies**

Chaque pays devrait prendre les mesures immédiates pour ratifier et pour mettre en œuvre sans restriction la Convention de 1999 des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme.

Les pays devraient également mettre en œuvre immédiatement les résolutions des Nations Unies relatives à la prévention et la répression du financement des actes terroristes, notamment la Résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies.

### **II. Incrimination du financement du terrorisme et du blanchiment de capitaux commis dans le cadre des activités terroristes**

Chaque pays devrait ériger en infraction pénale le financement du terrorisme, des actes terroristes et des organisations terroristes. Les pays devraient s'assurer que de telles infractions sont désignées comme des infractions sous-jacentes au blanchiment de capitaux.

### **III. Gel et confiscation des biens des terroristes**

Chaque pays devrait mettre en œuvre des mesures pour geler sans délais les fonds ou autres biens des terroristes et de ceux qui financent le terrorisme et les organisations terroristes, conformément aux résolutions des Nations Unies relatives à la prévention et la répression du financement des actes terroristes.

Chaque pays devrait également adopter et mettre en œuvre des mesures, y compris de nature législative, afin de permettre aux autorités compétentes de saisir et de confisquer les biens qui sont utilisés pour, ou destinés ou alloués à être utilisés pour le financement du terrorisme, des actes terroristes ou des organisations terroristes, ou qui en constituent le produit.

### **IV. Déclaration des transactions suspectes liées au terrorisme**

Si les institutions financières, ou les autres entreprises ou entités assujetties aux obligations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux, suspectent, ou ont des motifs de suspecter que des fonds sont liés, associés ou destinés à être utilisés pour le financement du terrorisme, des actes terroristes ou des organisations terroristes, elles devraient être tenues de déclarer rapidement leurs soupçons aux autorités compétentes.

## **V. Coopération internationale**

Chaque pays devrait apporter aux autres pays, sur le fondement d'un traité, d'un accord ou de tout autre mécanisme relatif à l'entraide judiciaire ou à l'échange de renseignements, l'assistance la plus large possible dans le cadre des enquêtes, investigations ou procédures pénales, civiles ou administratives concernant le financement du terrorisme, des actes terroristes et des organisations terroristes.

Les pays devraient également prendre toutes les mesures possibles en vue d'assurer qu'ils ne fournissent pas de refuge aux personnes poursuivies pour le financement du terrorisme, des actes terroristes ou des organisations terroristes, et ils devraient mettre en œuvre, dans la mesure du possible, des procédures permettant l'extradition de telles personnes.

## **VI. Remise de fonds alternative**

Chaque pays devrait s'assurer que les personnes physiques ou morales, y compris les agents, qui fournissent un service de transmission de fonds ou de valeurs, y compris la transmission à travers un système ou réseau informel visant le transfert de fonds ou de valeurs, obtiennent une autorisation d'exercer ou s'inscrivent sur un registre, et qu'elles soient assujetties à toutes les Recommandations du GAFI qui s'appliquent aux banques et aux institutions financières non bancaires. Chaque pays devrait s'assurer que les personnes physiques ou morales qui fournissent ce service illégalement soient passibles de sanctions administratives, civiles ou pénales.

## **VII. Virements électroniques**

Les pays devraient prendre des mesures afin d'obliger les institutions financières, y compris les services de remise fonds, à inclure des renseignements exacts et utiles relatifs au donneur d'ordre (nom, adresse et numéro du compte) concernant les transferts de fonds et l'envoi des messages qui s'y rapportent. Les renseignements devraient accompagner le transfert ou le message qui s'y rapporte tout au long de la chaîne de paiement.

Les pays devraient prendre des mesures pour s'assurer que les institutions financières, y compris les services de remise de fonds, mettent en œuvre une surveillance approfondie et un suivi aux fins de détection des activités suspectes des transferts de fonds non accompagnés de renseignements complets sur le donneur d'ordre.

## **VIII. Organismes à but non lucratif**

Les pays devraient entreprendre une revue de l'adéquation de leurs lois et réglementations relatives aux entités qui peuvent être utilisées afin de financer le terrorisme. Les organismes à but non lucratif étant particulièrement vulnérables, les pays devraient s'assurer qu'ils ne peuvent être utilisés :

- (i) par les organisations terroristes se présentant comme des entités légitimes ;
- (ii) afin d'exploiter des entités légitimes comme moyens de financement du terrorisme, y compris pour éviter les mesures visant le gel des biens ; et
- (iii) afin de dissimuler ou de voiler l'acheminement clandestin des fonds destinés à des fins légitimes pour approvisionner les organismes terroristes.

**IX. Les passeurs de fonds**

Les pays devraient avoir en place des mesures destinées à détecter les transports physiques transfrontaliers d'espèces et instruments au porteur, y compris un système de déclaration ou toute autre obligation de communication.

Les pays devraient s'assurer que leurs autorités compétentes sont dotées du pouvoir de bloquer ou retenir les espèces ou instruments au porteur soupçonnés d'être liés au financement du terrorisme ou au blanchiment de capitaux, ou faisant l'objet de fausses déclarations ou communications.

Les pays devraient s'assurer que des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives s'appliquent aux personnes qui ont procédé à de fausses déclarations ou communications. Lorsque des espèces ou instruments au porteur sont liés au financement du terrorisme ou au blanchiment de capitaux, les pays devraient aussi adopter des mesures, y compris de nature législative, conformes à la Recommandation 3 et la Recommandation spéciale III, qui autorisent la confiscation de telles espèces ou de tels instruments.

### Les ORTG en Afrique

Il existe quatre ORTG sous-régionaux en Afrique. Trois d'entre eux disposent du statut d'observateur auprès du GAFI : le GAFIMOAN, le GABOA et le Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique de l'Ouest (GIABA). Le quatrième groupe, le GABAC, est en cours de création dans le cadre de la CEMAC et de l'UMAC. Il n'a pas encore reçu le statut d'observateur auprès du GAFI.

#### **Le GAFIMOAN : Groupe d'action financière pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme**

Le groupe d'action a été créé en 2004. Son secrétariat est situé à Bahreïn. Les 17 pays membres comprennent : l'Algérie, l'Arabie Saoudite, Bahreïn, l'Égypte, la Jordanie, le Koweït, le Liban, le Maroc, Oman, le Qatar, la Syrie, la Tunisie, les Émirats Arabes Unis, le Yémen, la Mauritanie, le Soudan et l'Irak. La session plénière des représentants des États membres se réunit une fois par an pour définir les politiques, règles et procédures, approuver les rapports annuels et les plans de travail, examiner les rapports d'évaluation mutuelle relative au respect par les membres des normes du GAFI et identifier leurs besoins d'assistance technique, ainsi que la fourniture de cette assistance avec les pays et les prestataires d'aide. Le groupe d'action a mis au point un questionnaire pour identifier les besoins d'assistance technique en matière de LBC/LFT et le sondage est en cours de réalisation. Le groupe d'action émet, de temps en temps, des déclarations sur les meilleures pratiques pour aider les États membres à élaborer des mesures de LBC/LFT efficaces qui soient conformes aux normes internationales et adaptées aux circonstances de la région.

#### **Le GABAOA : Groupe anti-blanchiment de l'Afrique orientale et australe**

L'ORTG a été établi en 1999 lors d'une réunion des ministres des Finances à Arusha. Il est gouverné par un conseil des Ministres représentant chacun des États membres. Le groupe rassemble des représentants des domaines juridiques, financiers et d'application des lois pour assurer l'élaboration de stratégies nationales exhaustives en matière de LBC/LFT. Il travaille à l'identification des besoins d'assistance technique des États membres. Le groupe se réunit régulièrement pour examiner et élaborer des programmes de travail pour la région et échanger des informations sur les pratiques de blanchiment de capitaux dans la région. Le secrétariat est situé à Dar Es-Salaam. Le GABAOA est composé de 14 États membres : les Républiques d'Afrique du Sud, du Botswana, du Malawi, du Mozambique, de Namibie, des Seychelles, de Tanzanie, de Zambie et du Zimbabwe, ainsi que les Royaumes du Lesotho et du Swaziland. À l'exception du Kenya, des Seychelles et de l'Ouganda, tous sont également membres de la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC).

Le groupe a mis au point un plan stratégique pour 2005-2008 qui identifie sept objectifs clés pour accélérer la mise en œuvre de normes de LBC/LFT fondée sur une analyse détaillée des caractéristiques essentielles de la région, y compris ses forces, ses faiblesses et ses principaux défis. Le besoin d'identifier les priorités régionales dans la mise en œuvre des recommandations du GAFI et d'aider les pays à développer et à mettre en œuvre des stratégies nationales de LBC/LFT est au cœur de cette initiative.

Le groupe a élaboré une proposition de processus relatif à l'analyse des besoins d'assistance technique des États membres (processus TANA+). La mise en œuvre de ce processus devrait être achevée dans les 18 à 24 mois prochains.

**Le GIABA : Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique de l'Ouest**

Le GIABA a été formellement créé par la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) en 2004. En janvier 2006, le groupe s'est vu confier la responsabilité supplémentaire de diriger les efforts régionaux visant à lutter contre le financement du terrorisme. Le GIABA a demandé à être reconnu comme un ORTG par le GAFI. Il est gouverné par un Conseil des Ministres. Son secrétariat, situé à Dakar, coordonne les activités de coopération régionale parmi ses membres, propose des séminaires de formation au personnel des CRF et d'autres professionnels, ainsi que des événements de sensibilisation et va prochainement entreprendre une évaluation des besoins d'assistance technique de ses membres. Ses membres actuels comprennent le Bénin, le Burkina Faso, le Cap Vert, la Côte d'Ivoire, la Guinée, la Gambie, le Ghana, la Guinée-Bissau, le Liberia, le Mali, le Niger, le Nigeria, le Sénégal, le Sierra Leone et le Togo. Le groupe a approuvé un programme de travail pour 2005-2006. Dans un proche avenir, le GIABA apportera son soutien, si nécessaire, aux auto-évaluations des États membres et à la réalisation de leurs éventuelles évaluations mutuelles.

**Le GABAC : Groupe d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique Centrale**

En mars 2002, la Communauté économique et monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) a adopté une résolution portant création du GABAC. Le groupe n'est pas encore opérationnel.