

Tour d'horizon de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme dans les pays membres de la Zone franc

LES ENJEUX DE LA LUTTE ANTI-BLANCHIMENT

Dans le cadre de la globalisation des économies, l'intégration de l'Afrique, en particulier de la Zone franc¹, au sein de l'économie mondiale se traduit par une mobilité accrue des capitaux et par le développement rapide de nouveaux moyens de paiement associés aux nouvelles technologies de l'information. Cette évolution tend à offrir des outils de plus en plus sophistiqués permettant de blanchir le produit de l'argent du crime tout en préservant l'anonymat des transactions.

Les opérations de blanchiment, si elles se développaient, risqueraient de mettre en cause la stabilité des économies de la Zone franc. En particulier, l'utilisation des institutions financières pour le blanchiment d'activités criminelles serait de nature à compromettre la solidité et la stabilité des établissements impliqués dans ces opérations.

LES INITIATIVES ANTI-BLANCHIMENT EN AFRIQUE

Sous l'impulsion du Groupe d'action financière (GAFI), plusieurs groupes régionaux anti-blanchiment ont été constitués, parmi lesquels les groupes Asie-Pacifique et Caraïbes, le groupe du Conseil de l'Europe-MONEYVAL, le groupe Eurasie et le groupe Amérique du Sud (GAFISUD). En ce qui concerne l'Afrique, les initiatives anti-blanchiment prises tout particulièrement à compter de la fin des années 1990 ont abouti à la création de plusieurs groupes régionaux membres associés du GAFI :

- le Groupe anti-blanchiment de l'Afrique orientale et australe (GABAOA) ;
- le Groupe d'action financière du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (GAFIMOAN) ;
- le Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique de l'Ouest (GIABA).

D'autres institutions et groupes régionaux ne disposent pas du statut de membres associés du GAFI mais ont été reconnus comme observateurs au sein de cette instance internationale. Il s'agit en particulier de :

- la Banque africaine de développement ;
- le Groupe d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique centrale (GABAC).

¹ La Zone franc rassemble la France et quinze États africains : le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo, au sein de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) ; le Cameroun, la Centrafrique, le Congo, le Gabon, la Guinée équatoriale et le Tchad au sein de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) ; et les Comores.

La lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme repose sur un socle juridique et réglementaire ainsi que sur l'action des groupes régionaux et des acteurs nationaux tels que les cellules de renseignement financier (CRF). En Zone franc, le rôle des banques centrales est fondamental compte tenu de leur forte implication dans l'élaboration, au plan communautaire, des textes réglementaires et du soutien qu'elles apportent aux CRF.

Les évolutions réglementaires et juridiques

Les trois zones d'émission de la Zone franc (l'Union économique et monétaire ouest-africaine – UEMOA, la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale – CEMAC, et les Comores) se sont dotées en 2002-2003 de cadres juridiques visant à lutter contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

En **UEMOA**, la directive n° 07/2002/CM/UEMOA de septembre 2002 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux a été transposée dans le droit interne de chaque État membre de l'UEMOA grâce à une Loi uniforme adoptée par les Parlements de l'ensemble des États membres.

La lutte contre le financement du terrorisme est régie par deux textes majeurs, le règlement n° 14/2002/CM/UEMOA relatif au gel des fonds et autres ressources financières, adopté par le Conseil des ministres de l'UEMOA le 19 septembre 2002 à Cotonou, et la directive n° 04/2007/CM/UEMOA relative à la lutte contre le financement du terrorisme du 4 juillet 2007.

En **CEMAC**, les textes juridiques de référence en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme reposent sur les règlements n° 02/02/CEMAC/UMAC/CM du 14 avril 2002 portant organisation et fonctionnement du GABAC et n° 01/03/CEMAC/UMAC/CM du 4 avril 2003 portant prévention et répression du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme en Afrique centrale. Ils ont été respectivement révisés par les règlements n° 01/10/CEMAC/UMAC/CM et n° 02/10/CEMAC/UMAC/CM du 2 octobre 2010, qui reconnaissent les 40 + 9 recommandations du GAFI et la méthodologie de ses évaluations. Les règlements communautaires adoptés à l'échelon sous-régional sont d'application directe dans chacun des États membres de la CEMAC.

Aux **Comores**, une nouvelle loi a été adoptée par le Parlement comorien le 28 juin 2012 et promulguée le 2 août 2012, permettant aux pays de se conformer aux nouvelles recommandations du GAFI.

Les groupes régionaux

Le **GIABA**, créé le 10 décembre 1999 par la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO²), est une institution régionale spécialisée, chargée du renforcement des capacités des États membres dans la prévention et la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Le GIABA a accédé au statut de membre associé du GAFI en juin 2010, après avoir été reconnu comme Organisme régional de type GAFI (ORTG) en juin 2006.

Tous les États membres de l'UEMOA ont fait l'objet d'une évaluation mutuelle de leurs dispositifs de lutte anti-blanchiment.

Le **GABAC**, dont les statuts ont été adoptés en 2002, a pour attributions l'impulsion et la coordination de l'élaboration des dispositifs anti-blanchiment au sein de la sous-région, l'assistance de la CEMAC et des États dans l'évaluation de l'efficacité des mesures adoptées et l'analyse des spécificités du blanchiment en Afrique centrale. Le GABAC est devenu observateur au sein du GAFI en février 2012.

Le Cameroun, la République centrafricaine, le Gabon et le Tchad ont fait l'objet d'une évaluation mutuelle de leurs dispositifs anti-blanchiment, celle du Congo étant en cours.

L'action des cellules de renseignement financier

Tous les États membres de la Zone franc disposent de CRF. Celles-ci réalisent des actions de sensibilisation vis-à-vis des acteurs impliqués dans la lutte contre le blanchiment (justice, gendarmerie, police, notaires...), collectent et analysent les déclarations de soupçons auprès des assujettis (en particulier les établissements de crédit et autres institutions financières), avant de les transmettre le cas échéant aux autorités judiciaires. Au cours des dernières années, l'activité des CRF a été marquée par une plus grande opérationnalité. La moitié des CRF de la Zone franc sont par ailleurs membres du Groupe Egmont (Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Sénégal et Togo en UEMOA, Cameroun, Gabon et Tchad en CEMAC).

POURQUOI UN COMITÉ DE LIAISON ANTI-BLANCHIMENT EN ZONE FRANC ?

Le cadre institutionnel de la Zone franc offre des caractéristiques particulièrement propices à l'établissement d'une enceinte de concertation anti-blanchiment. Les acquis de la coopération économique et monétaire, le partage d'une tradition juridique commune et l'existence de systèmes judiciaires similaires sont autant de facteurs de nature à garantir l'efficacité de la coopération et l'homogénéité des normes internes édictées. La coopération anti-blanchiment ne peut également que tirer parti des progrès de l'intégration régionale, notamment dans le domaine financier (dispositifs de contrôle des banques et des entreprises d'assurance intégrés au plan régional, infrastructures transnationales pour les systèmes de paiement, etc.).

Le rattachement des francs CFA et comorien à l'euro, le 1^{er} janvier 1999, a par ailleurs consacré l'arrimage de la Zone franc à la zone euro. Cet événement a ouvert la voie à une coopération plus étroite entre les pays de la Zone franc et l'Union européenne. L'arrimage à la zone euro a également coïncidé avec un renforcement du processus de convergence interne à la Zone franc, ce qui requiert une coopération accrue dans tous les compartiments de la politique économique. La coordination des politiques anti-blanchiment s'inscrit naturellement dans cette stratégie, en ce qu'elle contribue à préserver l'intégrité des systèmes financiers et concourt à la croissance des économies, tout en participant de la stabilité des relations économiques et monétaires entre la Zone franc et l'Union européenne. Dans le cadre de cette relation privilégiée, la coopération entre l'Union européenne et la Zone franc est appelée à se renforcer dans tous les domaines qui participent à la consolidation du développement économique, parmi lesquels figure la lutte contre le blanchiment.

2 Outre les huit pays de l'UEMOA, la CEDEAO comprend : le Cap-Vert, la Gambie, le Ghana, la Guinée, le Liberia, le Nigeria et la Sierra Leone.

Dans ce contexte, la mise en place d'un **Comité de liaison** au sein de la Zone franc, ayant pour vocation la coordination de la lutte anti-blanchiment, a représenté un enjeu important : celui de permettre aux États membres de la Zone franc de s'intégrer, sans délai et dans les meilleures conditions possibles, au vaste mouvement de coopération internationale destiné à faire échec au blanchiment de l'argent du crime. À cet égard, la concertation et la coordination mises en œuvre au sein de la Zone franc se sont révélées particulièrement précieuses.

S'appuyant sur le cadre institutionnel de la Zone franc, soutenu par le GAFI, le Comité de liaison anti-blanchiment (CLAB) dispose ainsi d'une assise homogène de nature à garantir la cohérence et l'efficacité de ses initiatives.

LES PRINCIPALES MISSIONS DU COMITÉ DE LIAISON ANTI-BLANCHIMENT

Faciliter la concertation et la coordination

Compte tenu du caractère transnational du blanchiment, l'élaboration de mesures dans un cadre strictement national ou sous-régional aurait des effets limités, en raison de l'approfondissement de l'intégration financière en cours dans la Zone franc. Les initiatives sous-régionales sont donc particulièrement nécessaires pour fédérer les moyens et coordonner les actions de lutte anti-blanchiment au sein d'ensembles géographiques homogènes. Le Comité de liaison constitue ainsi un cadre de concertation permettant de coordonner les initiatives anti-blanchiment dans l'ensemble de la Zone.

Apporter un appui technique destiné à favoriser l'adoption des recommandations du GAFI

Le Comité de liaison a vocation à apporter un appui technique destiné à faciliter la mise en œuvre d'instruments de lutte anti-blanchiment dans la Zone franc. Compte tenu de ses relations privilégiées avec les partenaires au développement et avec le GAFI, les membres du comité peuvent bénéficier d'une assistance particulière pour l'organisation d'actions de formation et de sensibilisation, mais également d'une expertise technique destinée à faciliter l'adoption des normes du GAFI.

Concourir à la sensibilisation des opérateurs économiques et des acteurs publics

Le Comité de liaison concourt à la sensibilisation de l'ensemble des opérateurs économiques et des acteurs publics, en veillant à diffuser l'information sur les enjeux de la lutte anti-blanchiment et le financement du terrorisme et en mettant en œuvre des actions de formation en direction des acteurs clés de la lutte anti-blanchiment, notamment dans les secteurs financier, l'appareil judiciaire et la police.

Le Comité dispose à ce titre d'une rubrique dédiée sur le site internet de la Banque de France et par ce biais communique sur les actions réalisées au sein de la Zone franc et sur sa stratégie³.

Alerter les autorités sur les enjeux de dispositifs efficaces en matière de lutte anti-blanchiment

Le Comité établit un rapport annuel et soumet dans ce cadre aux ministres des Finances et aux gouverneurs des banques centrales des pays membres de la Zone franc des recommandations prioritaires relatives notamment à la poursuite des travaux de révision de la réglementation communautaire ou au renforcement de l'action des structures régionales ou nationales (CRF) impliquées dans la lutte contre le blanchiment des capitaux.

LE FONCTIONNEMENT DU COMITÉ DE LIAISON

Créé à l'origine sous la forme d'un groupe régional de travail sur la lutte anti-blanchiment, le Comité de liaison anti-blanchiment de la Zone franc a été institué par décision des ministres des Finances et des gouverneurs de banques centrales de la Zone franc le 19 septembre 2000, à l'occasion de leur réunion à Paris (France). Le Comité a été doté d'une structure légère, sans budget propre, s'appuyant sur les institutions de la Zone franc. Le CLAB réunit toutes les institutions et organismes concernés par la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme au sein des quinze pays africains membres de la Zone franc et en France :

- la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) ;
- la Banque des États de l'Afrique centrale (BEAC) ;
- la Banque centrale des Comores (BCC) ;
- la Commission bancaire de l'Union monétaire ouest-africaine (CB UMOA) ;
- la Commission bancaire de l'Afrique centrale (COBAC) ;
- la Commission de l'UEMOA ;
- la Commission de la CEMAC ;
- le GIABA ;
- le GABAC ;
- le ministère des Finances et des Comptes publics (France) ;
- le ministère des Affaires étrangères et du Développement international (France) ;
- la Banque de France (qui assure le secrétariat des travaux du CLAB).

La présidence du Comité, assurée à l'origine par la Banque de France, a été confiée depuis le 1^{er} janvier 2012, aux banques centrales des pays africains de la Zone franc (la BCEAO, la BCC et la BEAC, à tour de rôle). Depuis 2012, le Comité se réunit semestriellement.

Le Comité de liaison anti-blanchiment de la Zone franc a accédé au statut de membre observateur au sein du GAFI en juin 2012.

³ <https://www.banque-france.fr/eurosysteme-et-international/zone-franc/le-comite-de-liaison-anti-blanchiment-de-la-zone-franc.html>