

Comment brider le financement de la prolifération des armes de destruction massive ?

Jean Masson

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2019/3 Automne** , PAGES 141 À 152
ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

DOI 10.3917/pe.193.0141

Date de mise en ligne : 24/09/2019

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2019-3-page-141?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2019-3-page-141?lang=fr).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Comment brider le financement de la prolifération des armes de destruction massive ?

Par Jean Masson

Jean Masson est diplômé de Sciences Po Aix et de la School of Oriental and African Studies (SOAS) de l'université de Londres et chercheur à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS).

La lutte contre le financement des armes de destruction massive est difficile. En dépit des mesures adoptées par les États et les organisations internationales, les proliférants continuent à avoir accès aux marchés bancaire et financier. Même si le régime de lutte contre le financement de la prolifération peut être consolidé, il sera impossible de trouver une parade absolue. D'où l'importance de renforcer également d'autres aspects de l'architecture globale de non-prolifération.

politique étrangère

Le Groupe d'experts des Nations unies sur la Corée du Nord relevait dans son rapport de mars 2019 : « La République populaire démocratique de Corée bénéficie d'un accès ininterrompu au système financier international grâce à des réseaux financiers qui se sont rapidement adaptés aux dernières sanctions et utilisent des méthodes de contournement qui rendent compliquée la détection des activités illicites¹. » Cet accès au système financier international permet au pays de lever et transférer des fonds pour financer ses programmes d'armement et les pourvoir en biens et technologies indispensables achetés à l'étranger : un échec des politiques multilatérales de non-prolifération.

Les proliférants se procurent auprès de firmes des pays industrialisés – États-Unis, Canada, pays de l'Union européenne (UE), mais aussi Corée du Sud, Japon, Chine, Russie – les biens et technologies à double usage nécessaires à leurs programmes d'armes de destruction massive (ADM)

1. Conseil de sécurité des Nations unies, Rapport du Groupe d'experts créé en application de la résolution 1874 (2009) du Conseil de sécurité, S/2019/171, 5 mars 2019, p. 61.

et de vecteurs². Ils ont recours à des réseaux complexes de contournement des sanctions multilatérales donnant à leurs activités de levée de fonds et d'acquisition l'apparence d'activités économiques et commerciales légitimes. Plusieurs de ces dispositifs de contournement ont été décrits en particulier dans les rapports des comités de sanctions des Nations unies³, mais ils se renouvellent, et s'adaptent.

Le secteur financier international – en particulier les banques – est impliqué à travers des services financiers (paiements, transferts de fonds...) qui appuient *in fine* ces acquisitions de biens et technologies et donc les programmes d'armement⁴.

L'efficacité des dispositifs de non-prolifération dans le secteur financier international n'a que récemment attiré l'attention des États et acteurs financiers concernés⁵. Les déficiences du régime de *Counter Proliferation Financing* (CPF), fondé sur les résolutions du Conseil de sécurité et les normes établies par le Groupe d'action financière (GAFI), expliquent qu'il ne porte atteinte que de manière limitée aux activités proliférantes.

Le cadre juridique et la gouvernance multilatérale de la CPF

Définition et cadre juridique

En l'absence d'une définition du financement de la prolifération établie par convention internationale, le GAFI a proposé en 2010 une définition technique :

« L'acte de fournir des fonds ou services financiers utilisés, en tout ou partie, pour la fabrication, l'acquisition, la possession, le développement, l'export, le transbordement, le courtage, le transport, le transfert, le stockage, ou l'emploi d'armes nucléaires, chimiques, biologiques et de leurs vecteurs, et de matériels associés (y compris des biens et technologies à double usage employés à des fins illégitimes), en contravention des lois nationales ou, le cas échéant, des obligations internationales⁶. »

2. Il s'agit de technologies de pointe, comme certaines machines-outils, mais aussi d'éléments plus communs que les industries des proliférants ne produisent pas, comme des composants électroniques.

3. Voir les rapports des groupes d'experts de l'Organisation des Nations unies (ONU) sur la Corée du Nord.

4. Treasury's Office for Terrorist Financing and Financial Crimes, « National Proliferation Financing Risk Assessment 2018 », p. 9.

5. E. Dall, T. Keatinge et A. Berger, « Countering Proliferation Finance: An Introductory Guide for Financial Institutions », *RUSI Guidance Paper*, avril 2017, p. 1.

6. GAFI, *Combating Proliferation Financing: A Status Report on Policy Development and Consultation*, FATF Report, février 2010, p. 11.

Cette définition permet de saisir la diversité des activités financières concernées et est en cela reprise par les spécialistes du sujet. Elle ne constitue toutefois pas un standard universel. D'un point de vue juridique, la lutte contre le financement de la prolifération s'appuie sur les résolutions du Conseil de sécurité. Le cadre juridique international de la non-prolifération des ADM et de leurs vecteurs consacre la nécessité des politiques de non-prolifération dans plusieurs domaines, à l'image de la résolution 1540 du Conseil de sécurité : « [...] tous les États doivent adopter et appliquer, conformément à leurs procédures internes, une législation appropriée et efficace interdisant à tout acteur non étatique de fabriquer, se procurer, mettre au point, posséder, transporter, transférer ou utiliser des armes nucléaires, chimiques ou biologiques ou leurs vecteurs, en particulier à des fins terroristes, réprimant toutes les tentatives de l'une de ces activités, le fait d'y participer en tant que complice, et le fait d'y fournir assistance ou de la financer⁷. »

Priver certains individus et organisations de l'accès au système financier international

Toutefois, la résolution ne faisant que référence à la CPF, ce sont plus les sanctions du Conseil visant des proliférants particuliers qui précisent les obligations des États dans le domaine financier. Ces sanctions introduisent plusieurs volets d'obligations qui interdisent tous services financiers appuyant les entités et activités proliférantes.

D'une part, les sanctions financières ciblées touchent des groupes d'individus ou des entités visés par les listes attachées à ces sanctions (« *designated entities* »), imposant le gel de leurs avoirs et l'extinction de toute relation économique, y compris financière, avec eux, ainsi qu'avec les personnes et entités qu'ils contrôlent, qui agissent en leur nom, ou les assistent. Ces sanctions financières ciblées, qui visent à priver certains individus et organisations de l'accès au système financier international, sont qualifiées de *list-based sanctions*.

Ces prohibitions existent dans le régime de sanctions qui frappe la Corée du Nord, par exemple dans la résolution 2270 du 2 mars 2016⁸. La résolution 2231 du 20 juillet 2015, par laquelle le Conseil de sécurité a adopté l'accord de Vienne sur le nucléaire iranien de 2015, a permis la levée des sanctions des Nations unies contre Téhéran adoptées depuis 2006. Mais elle maintient des sanctions financières ciblées à l'égard d'entités et d'individus et comprend des « restrictions spécifiques » permettant des

7. Conseil de sécurité des Nations unies, Résolution 1540, S/RES/1540, 2004, 2.

8. Conseil de sécurité des Nations unies, Résolution 2270, S/RES/2270, 2016, 32.

contrôles, durant une période transitoire, sur le plan financier, en lieu et place de sanctions directes⁹. Les États-Unis et l'UE, quant à eux, maintiennent leurs propres régimes de sanctions, avec des listes de personnes et d'entités objets de sanctions financières¹⁰.

Ces régimes de sanctions peuvent cibler plus généralement les activités financières permettant la conduite de programmes proliférants, au-delà des personnes ou organisations listées. Ainsi, les sanctions contiennent-elles des injonctions dites « interdictions financières sur la base des activités » (*activity-based financial prohibitions*), visant à empêcher toute fourniture de services financiers associés aux activités de prolifération, sans même qu'une connexion avec une entité listée soit formellement établie¹¹.

Ces dispositions doivent être reprises par les États, ou par des organisations régionales, pour que soient mises en œuvre les mesures administratives, législatives et réglementaires appropriées. C'est dans le cadre technique du GAFI que des normes sont développées permettant la transcription de ce cadre juridique à l'échelle nationale.

La gouvernance multilatérale dans le cadre du GAFI

Le GAFI, organisme multilatéral hébergé par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et dédié à l'établissement de normes internationales de lutte contre la criminalité financière, n'a que tardivement inscrit la lutte contre le financement de la prolifération parmi ses préoccupations. Le sujet demeure d'ailleurs subsidiaire pour l'organisation par rapport à la lutte contre le blanchiment d'argent – activité autrement plus répandue –, et à la lutte contre le terrorisme.

L'importance du sujet a néanmoins été entérinée en 2008 avec l'introduction de la CPF dans le mandat du GAFI, puis en 2012 avec la révision des 40 recommandations de l'organisme, qui constituent le standard technique international de lutte contre la criminalité financière. L'élaboration de la recommandation n° 7 constitue ainsi une avancée considérable dans la formulation de normes multilatérales. Elle demande aux États de mettre

9. J. Brewer, « Proliferation Financing: The Potential Impact of the Nuclear Agreement with Iran on International Controls », *Strategic Trade Review* vol. 2, n° 2, p. 31.

10. Pour les États-Unis, il s'agit de l'US Department of Commerce Consolidated Screening List, et de l'US Treasury Specially Designated Nationals List. L'Union européenne conserve une liste consolidée de sanctions.

11. Concernant la Corée du Nord, voir en particulier la résolution 2270 (6), faisant référence à la résolution 1718 (a)(i)(ii) et la résolution 1874 (18). Concernant l'Iran, la résolution 2231 prohibe les services et transactions financières associés à certains produits nucléaires et aux missiles balistiques sans autorisation du Conseil de sécurité. Voir résolution 2231, Annexe B, Para 2, 4 et 5.

en œuvre des mesures appropriées pour appliquer les sanctions financières ciblées du Conseil de sécurité :

« Les pays devraient mettre en œuvre des sanctions financières ciblées conformément aux résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies relatives à la prévention, la répression et l'interruption de la prolifération des armes de destruction massive et de son financement. Ces résolutions obligent les pays à geler sans délai les fonds et autres biens de, et à s'assurer qu'aucun fonds ou autre bien ne soit mis, directement ou indirectement, à la disposition ou au profit de, toute personne ou entité désignée par le ou sous l'autorité du Conseil de sécurité des Nations unies au titre du Chapitre VII de la Charte des Nations unies. »

Cette recommandation s'applique à toutes les résolutions multilatérales comprenant des sanctions financières ciblées à l'égard de personnes et entités listées pour leurs activités proliférantes. D'un point de vue pratique, et selon les législations nationales élaborées à partir de ces normes, les acteurs financiers contrôlent leurs opérations à partir des listes de personnes et entités sanctionnées, et interrompent et signalent aux autorités toutes activités impliquant des individus et organisations associés aux programmes proliférants. De surcroît, les acteurs financiers internationaux appliquent généralement les mêmes mesures aux listes des États-Unis, voire de l'Union européenne.

Les exigences du droit international vont au-delà des normes du GAFI

Cette formulation implique que la CPF se limite, au sens du GAFI, à la mise en œuvre des sanctions financières ciblées, hors interdictions financières sur la base des activités : les exigences du droit international vont au-delà des normes du GAFI. La distinction entre sanctions financières ciblées et sanctions visant les activités s'est donc cristallisée : à l'exception de la Recommandation n° 2, les normes du GAFI ne comprennent pas de prescriptions sur les activités de financement de la prolifération dépourvues de liens avec les personnes et entités sous sanctions, telles celles prohibées par la résolution 1540. En 2012, lorsque le GAFI menait des consultations sur la lutte contre le financement de la prolifération préalables à la mise à jour de ses recommandations, les tenants d'une approche de la CPF limitée à la mise en œuvre des sanctions financières ciblées s'étaient opposés aux défenseurs d'une approche visant les activités proliférantes en général¹². En l'absence de consensus, les Recommandations s'en sont tenues au plus petit dénominateur commun.

12. E. Dall, A. Berger et T. Keatinge, « Out of Sight, Out of Mind? A Review of Efforts to Counter Proliferation Finance », *Whitehall Report*, 3-16, juin 2016, p. 6.

Le GAFI a certes reconnu l'importance de cibler les activités proliférantes en général, et donc la pertinence des approches fondées sur l'évaluation des risques (*risk-based approach*). Ainsi, en février 2018, il a publié un nouveau document-cadre de lutte contre le financement de la prolifération, la *FATF Guidance on Countering Proliferation Financing*. Cette *Guidance* préconise que les autorités emploient, et mettent à disposition des acteurs financiers, des outils d'évaluation et de contrôle d'exposition aux risques, permettant la détection, dans les informations dont les institutions financières disposent sur leurs clients – notamment entrants (procédures dites *Know-Your-Customer*) –, et sur les opérations qu'elles gèrent, de signaux d'activités illicites de financement de la prolifération. Ces signaux, dits *red flags*, sont identifiés par l'analyse de « typologies », ou de cas-types de financement de la prolifération.

Le GAFI encourage donc l'approche fondée sur les risques par les États et les acteurs financiers, à l'égard des clients mais aussi des transactions elles-mêmes¹³. Néanmoins le nouveau document n'est pas contraignant, et ne modifie donc pas la base normative des recommandations¹⁴. À la différence des prescriptions et outils de mesure concernant le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, nulle procédure d'évaluation et de gestion des risques, plus souple et englobante que l'approche fondée sur les listes, et qui permettrait d'appliquer effectivement les sanctions visant les activités, n'est formellement recommandée. La Recommandation n° 2, qui porte sur la coordination des autorités publiques compétentes, mentionne certes la CPF. Mais à ce jour, la Recommandation n° 1, sur l'utilisation de l'approche fondée sur les risques pour détecter des activités suspectes, ne concerne que le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme¹⁵, comme la Recommandation n° 20 qui institue les standards sur le signalement des activités suspectes aux autorités nationales.

Le secteur financier et les sanctions : efforts limités et disparates

La mise en œuvre des approches par les listes et par les risques

En dépit du caractère spécifique du financement de la prolifération, forme particulière de criminalité financière et problème politique et stratégique, celui-ci ne figure pas au premier rang des préoccupations des acteurs du secteur financier international¹⁶. Et plusieurs études ont mis en lumière la

13. GAFI, « FATF Guidance on Counter Proliferation Financing », février 2018, p. 14.

14. Le document reconnaît que les standards du GAFI formulés dans les recommandations sont purement *rule-based* et non *risk-based*. GAFI, « FATF Guidance », *op.cit.*, p. 15.

15. Sauf naturellement si celui-ci implique un des deux autres. E. Dall, A. Berger et T. Keatinge, « Out of Sight, Out of Mind? A Review of Efforts to Counter Proliferation Finance », *op. cit.*, p. 9.

16. Entretien avec Jean-Annet de Saint Rapt, Projet Alpha, King's College, 16 avril 2019.

très forte hétérogénéité des pratiques et exigences des autorités publiques des différents États, voire leurs incohérences¹⁷.

Reflète du corpus de recommandations du GAFI, la CPF est aujourd'hui cantonnée, pour la plupart des acteurs financiers, à la mise en œuvre des sanctions financières ciblées¹⁸. Ce qui se traduit en pratique par une simplification considérable des tâches : les acteurs financiers peuvent ainsi différencier les sanctions pour lesquelles ils disposent effectivement de listes nominatives d'entités et d'individus, applicables automatiquement, des sanctions visant des activités illicites qu'ils devraient identifier eux-mêmes *via* une approche fondée sur les risques.

L'approche purement *list-based* apparaît néanmoins insuffisante à plusieurs égards. Les proliférants utilisent des dispositifs de contournement des sanctions, avec des réseaux de compagnies-écran et d'intermédiaires pour lever et transférer des fonds, ainsi que, le cas échéant, pour maquiller acheteurs et utilisateurs finaux de biens et technologies sensibles. Ils s'attachent notamment à noyer les transactions proliférantes dans les transactions légitimes opérées par les mêmes agents. Ces intermédiaires sont des individus établis à l'étranger, présentant des noms et nationalités étrangers à l'État proliférant, ou sont des firmes établies dans des États tiers, avec des structures de propriété complexes permettant de dissimuler l'identité des propriétaires effectifs, et ont recours à des comptes *offshore* dispersés, effaçant tout lien apparent avec les entités listées et *a fortiori*, le cas échéant, avec l'État proliférant¹⁹. Dès lors, il est clair que « la prolifération ne cesse pas là où s'arrêtent les listes »²⁰.

Pourtant, on l'a souligné, les acteurs financiers pourraient non plus seulement contrôler les noms associés aux transactions, mais détecter les signaux d'activités proliférantes, estimer leur propre exposition au risque, et éventuellement alerter les autorités. En premier lieu, les acteurs financiers peuvent examiner le caractère sensible des biens et technologies lorsque la transaction financière sous-tend une transaction commerciale. Plus généralement, comme le montrent les *Guidances* du GAFI, les institutions bancaires sont de plus en plus encouragées à employer les

17. Voir par exemple E. Erol et L. S. Spector, « Countering North Korean Procurement Networks Through Financial Measures: The Role of Southeast Asia », *CNS Occasional Paper*, n° 35, décembre 2017.

18. R. Weise, G. Hund et G. Carr, « Export Controls and Counterproliferation Finance: Two Sides of the Same Underlying Illegal WMD Activity », *The Nonproliferation Review*, vol. 25, n° 1-2, p. 130.

19. R. Todd, « Proliferation and Proliferation Financing: The Difficulties of Compliance with FATF Standards in Smaller Jurisdictions », *Strategic Trade Review*, vol. 4, n° 6, 2018, p. 89.

20. E. Dall, A. Berger et T. Keatinge, « Out of Sight, Out of Mind? A Review of Efforts to Counter Proliferation Finance », *op. cit.*, p. 13.

approches fondées sur les risques pour détecter des activités suspectes à partir de typologies, y compris en estimant les risques auxquels elles sont exposées *via* leurs réseaux de banques correspondantes²¹. L'intérêt de cette stratégie réside en partie dans le fait que certaines méthodes employées par les proliférants pour dissimuler leurs activités peuvent en elles-mêmes constituer des signaux d'activités proliférantes. Ainsi, alors que la multiplication des intermédiaires et sociétés écran neutralise l'approche fondée sur les listes, ces pratiques peuvent constituer des signaux d'activités illicites²².

De nombreux autres *red flags* ont été identifiés, par le GAFI ou divers programmes de recherches²³. Un environnement normatif et administratif faible, en particulier sur le plan du contrôle des exports et de la régulation financière, ainsi que la proximité géographique des clients avec des États proliférants, constituent ainsi des facteurs de risque. Au niveau des transactions, les banques pourraient utiliser davantage des outils logiciels de contrôle des transactions à la recherche de *red flags*, sur le modèle du contrôle contre le blanchiment d'argent²⁴.

Obstacles à la mise en œuvre des typologies

Ces contrôles ne sont toutefois que marginalement mis en œuvre par les acteurs financiers²⁵. Les disparités de pratiques reflètent le manque de cohérence dans les exigences des autorités selon les États²⁶. De plus, alors que les outils pour contrer les opérations de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme ont été perfectionnés, et sont pratiqués depuis longtemps par les banques, celles-ci jugent le financement de la prolifération beaucoup plus difficile à appréhender et à détecter²⁷.

21. Banques étrangères auprès desquelles une banque possède des comptes pour effectuer des opérations en devises. Le Trésor américain note par exemple que les banques américaines sont exposées au financement de la prolifération nord-coréenne via les opérations qu'elles conduisent en dollars pour le compte de banques chinoises. Treasury's Office for Terrorist Financing and Financial Crimes, «National Proliferation...», p. 40-41.

22. Parmi les indicateurs de risques qu'il propose en 2017, Jonathan Brewer propose ainsi «Implications de compagnies écran et de façade». J. Brewer, «Study of Typologies of Financing of WMD Proliferation», Kings College Londres/Project Alpha, p. 22, disponible sur : <<https://projectalpha.eu>>. M. Ruehsen et L. Spector, «Follow the Proliferation Money», *Bulletin of the Atomic Scientist*, vol. 71, n° 5, 2015, p. 53.

23. Voir J. Brewer, «Study of Typologies of Financing of WMD Proliferation», *op. cit.*

24. E. Dall, T. Keatinge et A. Berger, «Countering Proliferation Finance: An Introductory Guide for Financial Institutions», *op. cit.*, p. 17.

25. R. Weise, G. Hund et G. Carr, «Export Controls and Counterproliferation Finance: Two Sides of the Same Underlying Illegal WMD Activity», *op. cit.*, p. 138.

26. I. Ganguli et J. Ernout, «Combating Proliferation Financing: A European Banking Perspective», EU Non-Proliferation Consortium, *Non-Proliferation Papers*, n° 24, p. 14.

27. T. Kassenova, «Challenges with Implementing Proliferation Financing Controls: How Export Controls Can Help», *World ECR: The Journal of Export Controls and Sanctions*, 30 mai 2018.

Sur le contrôle des biens et technologies, l'obstacle est le déficit d'informations disponibles pour les acteurs financiers²⁸. Les dispositifs des transactions financières internationales ne permettent généralement pas aux banques de connaître la nature des biens échangés²⁹. Et quand bien même les spécifications sur les biens seraient disponibles, et non falsifiées, les institutions financières n'ont guère de compétence interne pour juger de la sensibilité d'un bien³⁰.

Les approches fondées sur les risques semblent difficiles à matérialiser. En dépit des efforts de recherche, les acteurs financiers manquent de typologies caractérisant spécifiquement le financement de la prolifération. Dans son rapport de 2008, le GAFI décline 40 cas-types de financement de la prolifération dérivés d'expériences réelles, dont sont tirés 20 *red flags*³¹. Mais ceux-ci ne permettent pas d'identifier les activités de financement de la prolifération parmi d'autres activités légitimes, ou d'autres cas de criminalité financière – au premier chef le blanchiment d'argent employant le commerce international³². D'autres programmes et groupes de travail, organisés hors GAFI, ont tenté d'identifier de nouveaux indicateurs de risques à partir d'études d'un panel élargi de typologies de financement de la prolifération. Le rapport Brewer, publié en 2017 dans le cadre du Projet Alpha du King's College de Londres, propose certaines mises à jour, et classe les *red flags* en trois degrés de risques, pour un emploi pondéré par les acteurs financiers³³.

Il manque des typologies caractérisant le financement de la prolifération

Les doutes existent sur l'applicabilité de ces outils. Au-delà des difficultés que peut rencontrer une institution financière pour collecter les informations nécessaires, beaucoup de ces signaux sont des signaux faibles,

28. I. Ganguli et J. Ernoul, « Combating Proliferation Financing: A European Banking Perspective », *op. cit.*, p. 16-17.

29. J. Brewer, « Study of Typologies of Financing of WMD Proliferation », *op. cit.*, p. 4.

30. I. Ganguli et J. Ernoul, « Combating Proliferation Financing: A European Banking Perspective », *op. cit.*, p. 18.

31. Parmi ces indicateurs, l'absence d'identification de l'utilisateur en bout de chaîne ; les firmes échangeant des biens sensibles liées par les mêmes structures de propriété ; des incohérences dans la documentation...

32. Un seul des vingt indicateurs du GAFI, l'existence d'un décalage entre le niveau technologique des biens transférés et le niveau technique du pays vers lequel ils sont transférés, est spécifique à la prolifération. GAFI, « Proliferation Financing Report », 18 juin 2008, p. 54.

33. Le rapport présente 60 cas pris en Corée du Nord, Iran, Inde, Pakistan et Syrie, dont découlent des indicateurs désormais catégorisés en *potentially highly indicative*, *potentially moderately indicative* et *potentially poorly indicative*. Le rapport propose une nouvelle série d'indicateurs tels que l'implication d'intermédiaires, des correspondances (adresses) entre firmes impliquées, l'absence de renseignements dans la documentation financière, etc. Voir J. Brewer, « Study of Typologies of Financing of WMD Proliferation », *op. cit.*

notamment parce que les activités commerciales légitimes présentent elles-mêmes un nombre important de *red flags*. Même avec des *red flags*, nombre de transactions n'ont aucune raison de susciter la suspicion des banques³⁴ et seront noyées dans le bruit des activités légitimes. Et l'acteur financier aura là aussi un manque d'expertise pour juger du degré de gravité d'un indicateur de risque.

L'approche fondée sur les risques repose sur l'idée que les banques doivent évaluer elles-mêmes les risques, et traiter les opérations en fonction de leur appréciation des risques. Ce qui confère à la banque la responsabilité de juger elle-même de la marche à suivre sans référentiel à appliquer, au risque de se retrouver submergée par des faux positifs et de ralentir ses opérations³⁵.

Dans ce contexte, les institutions financières pourraient s'en tenir à une interprétation limitée de la CPF. Mais soumises au risque de pénalités, et en particulier à celui d'une catastrophique exclusion du système financier américain, les institutions financières ne peuvent que s'intéresser au perfectionnement de leurs outils de contrôle³⁶, qui serait aussi dans l'intérêt des États.

Consolider le régime de lutte contre le financement de la prolifération

Le secteur financier constitue une porte d'entrée vers certaines vulnérabilités des réseaux proliférants. Ils sont certes complexes, et peuvent se renouveler, mais ils sont centralisés autour de quelques individus et entités pivots, et donc fragiles et susceptibles d'être neutralisés³⁷. Au regard des enjeux de sécurité que représente la prolifération des ADM et de leurs vecteurs, toutes méthodes permettant de le faire doivent donc être identifiées et mises en œuvre.

La consolidation du régime de CPF repose principalement sur sa mise en cohérence entre les juridictions nationales, et la systématisation de bonnes pratiques qui, même limitées, peuvent obtenir des résultats.

Les éléments qui précèdent montrent que si le niveau de conformité (*compliance*) varie énormément selon les acteurs financiers, les

34. Bulletin of the Atomic Scientists, «Facing the Myths Surrounding Proliferation Financing», *thebulletin.org*, 11 avril 2018.

35. Entretien avec Jean-Annet de Saint Rapt, 16 avril 2019.

36. S. Hsu, «Chinese Bank Involved in Probe on North Korean Sanctions and Money Laundering Faces Financial "Death Penalty"», *The Washington Post*, 24 juin 2019.

37. Dans le cas de la Corée du Nord, voir l'étude de D. Thomson, «Risky Business, A System-Level Analysis of the North Korean Proliferation Financing System», C4ADS, 2017.

environnements normatifs eux-mêmes sont disparates. Les acteurs financiers évoluent entre des environnements légaux dont les exigences varient fortement³⁸. Les acteurs publics, à ce jour diversement engagés sur le sujet, doivent établir clairement quelles sont les obligations du secteur financier dans la législation et la réglementation, pour éliminer les incertitudes légales. Cela passe en premier lieu par des avancées dans le cadre multilatéral du GAFI.

Concernant le niveau national, une publication récente a montré les analogies entre les pratiques de contrôle des exports stratégiques et de CPF. Les deux régimes ont vocation à se compléter dans leur mise en œuvre, alors que la séparation organisationnelle prévaut jusqu'ici dans la plupart des États³⁹. Les interactions entre autorités publiques et secteur financier doivent être renforcées, même si un meilleur partage des informations soulève des difficultés considérables⁴⁰, en particulier dans des États où les institutions financières ne sont pas prêtes, ou pas contraintes, à livrer des informations sur leurs clients⁴¹.

De manière générale, dans les grands comme dans les petits États, on observe une forte dispersion de l'information et des compétences entre banques, régulateurs, autorités de contrôle des exports, agences de lutte contre la criminalité financière et renseignements financiers, et à un manque de coordination entre ces divers acteurs. Comme l'exprime la Recommandation n° 2 du GAFI, la coordination entre autorités et acteurs financiers est décisive, particulièrement pour permettre le partage d'informations, d'expertise, d'analyse et d'outils. Avec des typologies composites des activités proliférantes, le financement de la prolifération pourrait être détecté beaucoup plus vite, et mobiliser des ressources spécialisées, comme des équipes qualifiées ou des cadres de concertation avec les acteurs du renseignement de l'État concerné, du contrôle export, etc. pour suivre la trace du réseau proliférant⁴².

À ce titre, les *Suspicious Activity Reports/Suspicious Transaction Reports* (SAR/STR) sont précieux pour les régulateurs et les autorités, qui peuvent tirer des conclusions des typologies ou découvrir des filières et réseaux

38. Entretien avec Jean-Annet de Saint Rapt, 16 avril 2019.

39. Voir R. Weise, G. Hund et G. Carr, «Export Controls and Counterproliferation Finance: Two Sides of the Same Underlying Illegal WMD Activity», *op. cit.*

40. J. Brewer, «Proliferation Financing: The Potential Impact of the Nuclear Agreement with Iran on International Controls», *op. cit.*, p. 34.

41. Bulletin of the Atomic Scientists, «Facing the Myths Surrounding Proliferation Financing», *thebulletin.org*, 11 avril 2018.

42. R. Weise, G. Hund et G. Carr, «Export Controls and Counterproliferation Finance: Two Sides of the Same Underlying Illegal WMD Activity», *op. cit.*

élargis grâce aux signalements des banques. En 2017, les acteurs financiers américains ont déposé environ 2 millions de SAR. La plupart sont analysés en rapport au blanchiment d'argent, et peu à la prolifération. Certains outils pourraient être utilisés pour analyser la masse de données des SAR et identifier les tendances à la prolifération, les dégageant du bruit des activités légales et des autres activités illégales⁴³.

Les acteurs financiers ne sont pas censés qualifier définitivement les cas de financement de la prolifération, mais bien relever l'existence d'activités suspectes, et les signaler aux autorités. En ce sens, leur capacité à « préparer le terrain » doit être maximisée, pour que les ressources spécialisées puissent être canalisées rapidement vers les cas possibles de financement de la prolifération. Le risque est qu'en ne différenciant pas les possibles cas de prolifération du reste de la criminalité financière, les acteurs financiers ne calibrent pas assez leur action avec les procédures et ressources spécialisées, voire n'éclairent pas les autorités nationales devant un cas notable de prolifération.

En tout état de cause, les cas d'interruption de financement de la prolifération demeureront sans doute rares. Il est très probable que nombre de transactions commerciales liées à des programmes proliférants échapperont à la vigilance des banques. Seule une faible part des activités proliférantes pourra être identifiée, ou au moins faire l'objet d'alertes émises par les banques, et encore avec de grandes difficultés⁴⁴. La lutte contre le financement de la prolifération ne peut donc être qu'un élément de l'architecture globale de la non-prolifération, devant fonctionner de concert avec d'autres dispositifs.



Mots clés

Prolifération

Non-prolifération

Nucléaire

Armes de destruction massive

43. M. Ruehsen et L. Spector, « Follow the Proliferation Money », p. 54.

44. R. Todd, « Proliferation and Proliferation Financing: The Difficulties of Compliance with FATF Standards in Smaller Jurisdictions », *op. cit.*, p. 87.