

U4 Helpdesk Answer

U4 Helpdesk Answer 2023:21

L'impact de la liste grise du Groupe d'action financière – GAFI (Financial Action Task Force – FATF).

Une perspective régionale de l'Afrique sub-saharienne

Il est démontré que la liste grise du GAFI permet de mettre en œuvre avec succès des réformes de lutte contre le blanchiment d'argent, tandis que les pays s'engagent à remédier aux défaillances stratégiques identifiées dans leurs dispositifs anti-blanchiment, conformément à un plan d'action. Le GAFI n'applique aucune sanction officielle aux pays inscrits sur sa liste grise. Cependant, le fait d'être publiquement identifié comme faisant partie de cette liste grise entraîne des effets négatifs sur l'économie et la réputation, ce qui peut impacter le secteur financier, le financement international et l'aide.

25 octobre 2023

AUTEUR

Caitlin Maslen (TI)

tihelpdesk@transparency.org

RÉVISÉ PAR

Rosa Loureiro Revilla (U4)

Jamie Bergin (TI)

DOCUMENTS U4 APPARENTÉS

- [Supervisory and professional bodies dealing with professional enablers of illicit financial flows](#)
- [The impact of anti-money laundering and counter terrorist financing regulations on civic space and human rights](#)

Question

Quel est l'impact potentiel d'une inscription sur la liste grise du GAFI ? Quelles sont les conséquences économiques et leurs répercussions sur le secteur financier ?
Quels sont les retentissements pour les gouvernements concernés ?

Sommaire

1. Contexte
2. Étapes suivantes pour les pays inscrits sur liste grise
3. Répercussions sur les réformes anti-blanchiment de capitaux
4. Autres répercussions
 - a. L'économie
 - b. Le secteur financier
 - c. L'aide internationale et son financement
 - d. La politique de l'Union européenne envers les pays tiers à risque élevé et la liste du Royaume-Uni des pays tiers à risque élevé
 - e. La liste noire
5. Conclusions
6. Références

Contexte

Le Groupe d'action financière (GAFI) a été créé en 1989 en tant que premier organisme mondial de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Son mécanisme principal repose sur l'établissement de 40 recommandations appelées les « Recommandations du GAFI ». Celles-ci définissent un cadre de mesures que les pays doivent mettre en œuvre pour lutter contre le

PRINCIPAUX POINTS

- Lorsqu'une juridiction est inscrite par le GAFI sur liste grise, cela signifie qu'elle travaille activement avec cet organisme pour améliorer ses dispositifs de lutte contre le blanchiment des capitaux/financement du terrorisme (LBC/FT). Le GAFI n'appelle pas de sanctions ni de mesure de vigilance accrue du fait de cette entrée sur liste grise.
- La plupart des pays qui entrent sur liste grise démontrent leur engagement politique à renforcer leurs dispositifs de LBC/FT et beaucoup d'entre eux sortent de la liste grise dans les cinq ans.
- La liste grise peut être perçue par d'autres pays et juridictions comme une indication de risque élevé de BC/FT et ainsi avoir des conséquences économiques qui pourraient affecter le secteur financier du pays listé et entraîner la diminution de l'aide financière internationale et de l'aide due en raison de la diminution des risques, impactant les pays à plus faibles revenus qui dépendent largement de l'aide au développement étrangère et de l'aide internationale.
- La répercussion la plus grave d'une inscription sur liste grise est qu'un pays continuant à être non-conforme risque d'être inscrit sur liste noire par le GAFI, ce qui signifie l'application de sanctions et un dommage à la réputation beaucoup plus grave.

blanchiment de capitaux, ainsi que contre le financement du terrorisme, au travers de leurs cadres juridique, administratif et opérationnel (GAFI 2023 a). Parallèlement, des notes interprétatives fournissent une aide supplémentaire pour la mise en place effective des recommandations, appelées les « Notes interprétatives du GAFI » (GAFI 2023 a).

Les normes sont établies pour garantir que les pays disposent de mesures pour identifier les risques et développer des politiques et une coopération au niveau national ; agir contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et le financement de la prolifération des armes de destruction massive ; mettre en œuvre des mesures préventives dans le secteur financier ; doter les autorités compétentes des pouvoirs et responsabilités nécessaires ; renforcer la disponibilité des informations sur les bénéficiaires effectifs ; et faciliter la coopération internationale (GAFI 2023 a : 7). Bien que ces recommandations représentent une norme mondiale, le GAFI reconnaît qu'en raison de leur grande diversité tous les pays ne peuvent pas adopter des mesures identiques ; ainsi il conseille à chacun d'adapter ces normes en fonction de sa situation nationale (GAFI 2023 a). Cependant, comme les pays doivent continuer de respecter les normes durant le processus de sortie de liste, il est difficile d'évaluer jusqu'à quel point ces mesures peuvent être adaptées.

Sous son mandat, le GAFI s'engage à « demander des comptes aux juridictions qui échoueraient à mettre en œuvre de manière adéquate les normes GAFI et à encourager toute action pour protéger le système financier, tout en œuvrant avec ces

pays à remédier à leurs défaillances » (GAFI 2019 :4). Ainsi, il effectue périodiquement des sessions d'évaluation des pays au regard des normes, qui sont réalisées par des membres du GAFI¹ accompagnés de membres associés². Le GAFI est actuellement composé de 38 membres et la majeure partie des pays et juridictions collaborent en qualité de membres associés (GAFI 2023 d).

Il s'agit d'un processus d'Évaluation Mutuelle. Étant donné la portée mondiale des membres du GAFI, des membres associés et d'environ 23 organisations internationales qui remplissent le statut d'observateur (comme la Banque asiatique de développement, la Banque africaine de développement, la Banque centrale européenne, entre autres), les normes du GAFI sont pertinentes au regard de pratiquement tous les pays et juridictions, des organisations internationales et des institutions financières dans le monde (Shah 2021).

Le processus d'Évaluation Mutuelle implique des examens par les pairs, selon lesquels des membres ou des membres associés de divers pays évaluent un autre pays (GAFI, pas de date, a). Ces évaluations s'articulent autour de deux volets : efficacité et conformité aux recommandations, et nécessitent l'évaluation des lois et réglementations du pays évalué ainsi qu'une visite sur site pour la production du rapport final (GAFI, pas de date, c).

Si une Évaluation Mutuelle permet d'identifier des faiblesses dans la mise en œuvre des normes par un pays, celles-ci sont signalées au Groupe d'examen de la coopération internationale du

¹ La liste complète des membres du GAFI est la suivante : Argentine, Australie, Autriche, Belgique, Brésil, Canada, Chine, Danemark, Commission européenne, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Conseil de coopération du Golfe, Hong Kong, Islande, Inde, Irlande, Israël, Italie, Japon, Corée, Luxembourg, Malaisie, Mexique, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Norvège, Portugal, Arabie saoudite, Singapour, Afrique du Sud, Espagne, Suède, Suisse, Turquie, Royaume-Uni et États-Unis. Les membres associés comprennent les organismes régionaux de type

GAFI (ORTG), dont les adhérents sont issus d'un grand nombre de pays ; pour plus d'informations sur les organismes régionaux, voir la page Internet du GAFI (GAFI 2023 d).

² Les organismes régionaux de type GAFI (ORTG) sont des membres associés du GAFI comprenant les juridictions membres de certaines zones (GAFI 2019).

GAFI pour contrôle. Ceci est valable si le Rapport d'Évaluation Mutuelle :

- mentionne 20 notations ou plus non-conformes (NC) ou partiellement conformes (PC) pour la conformité technique ; ou
- indique NC ou PC sur au moins 3 (et plus) des Recommandations : 3, 5, 6, 10, 11, et 20 ; ou
- présente un niveau d'efficacité faible ou modéré sur 9 ou plus des 11 Résultats Immédiats, avec un minimum de 2 faibles ; ou
- présente un niveau d'efficacité faible pour 6 ou plus des 11 Résultats Immédiats (GAFI, pas de date b).

Il existe d'autres raisons pour lesquelles un signalement peut être effectué auprès du Groupe d'examen de la coopération internationale du GAFI, comme le fait qu'un pays n'autorise pas la publication des résultats de l'Évaluation Mutuelle en temps utile, ou qu'il soit nommé par un membre du GAFI ou un membre associé (la nomination est fondée sur des risques ou des menaces spécifiques de blanchiment de capitaux, de financement du terrorisme ou de financement de la prolifération qui sont portés à l'attention des délégations) (GAFI, pas de date, b). Cependant, il est à signaler que ce processus devrait être modifié en vertu du 5^e cycle des Procédures Révisées (non encore en vigueur).

Un pays ou une juridiction en cours de processus d'évaluation dispose d'une année de période d'observation pour remédier aux défaillances détectées dans le Rapport d'Évaluation Mutuelle (GAFI, pas de date, b). La période d'observation commence une fois que la Plénière a adopté le Rapport d'Évaluation Mutuelle du pays (GAFI 2002.41). Le GAFI effectue en priorité l'examen des pays dont le secteur financier est important, comme ceux disposant d'actifs financiers supérieurs à 5 milliards de USD ou plus (GAFI, pas de date, c). Si ces défaillances ne sont pas palliées de manière adéquate durant la période

d'observation, le pays ou la juridiction membre sera identifié publiquement.

Cette identification publique se traduit par l'inscription sur liste grise autrement dit des « Juridictions sous surveillance renforcée ». Cette liste concerne les pays qui œuvrent activement avec le GAFI à remédier à leurs défaillances stratégiques, après avoir échoué à le faire durant leur période d'observation (GAFI, pas de date, b). Par ailleurs, des pays peuvent entrer dans la catégorie à risque plus élevé, sur la liste noire, intitulée « Juridictions à risque élevé sujettes à appel à l'action », quand il a été constaté qu'ils n'ont pas travaillé suffisamment avec le GAFI pour combler leurs défaillances stratégiques (GAFI, pas de date, c). Le contenu de ces deux listes est annoncé à la fin de chaque réunion plénière, en février, juin et octobre (GAFI, pas de date, b).

Plus important encore, un pays inscrit sur liste grise n'est soumis à aucune sanction officielle. Le GAFI précise qu'être inscrit sur liste grise n'appelle aucun renforcement des mesures de vigilance concernant les transactions avec des organismes de ce pays. Son site Internet annonce : « Le GAFI n'appelle pas à l'application de mesures renforcées de due diligence sur ces juridictions. Les normes du GAFI n'ont pas pour but d'atténuer les risques ni de couper les ponts avec des catégories entières de clientèle, mais plutôt d'inciter à une approche fondée sur l'analyse des risques. C'est pourquoi le GAFI encourage ses membres et toutes les juridictions à prendre en compte les informations ci-dessous lors de leur analyse des risques. » (GAFI, pas de date, b).

Ainsi, l'inscription sur liste grise agit sur les pays comme un avertissement, y compris sur les responsables gouvernementaux, leurs marchés et la société civile, et les incite à mener une analyse des risques avant de traiter avec ces pays (Koker et al. 2023). Alors qu'aucune sanction officielle n'est exigée par le GAFI, la liste grise attire l'attention des parties prenantes internationales

sur les défaillances des régimes politiques des pays listés, et des contre-mesures sont laissées à l'appréciation, qui dépendant de la connaissance qu'elles ont de ces pays et de leur propre exposition aux risques (Koker et al. 2023). Ceci représente tout particulièrement un risque pour les pays à plus faibles revenus qui dépendent de l'aide et des investissements étrangers, tels que ceux d'Afrique sub-saharienne, dont plusieurs sont actuellement inscrits en liste grise (Burkina Faso, Cameroun, République démocratique du Congo, Mali, Mozambique, Nigeria, Sénégal, Afrique du Sud, Soudan du Sud, Tanzanie et Ouganda (GAFI pas de date c).

Étapes suivantes pour les pays entrés sur la liste grise

Les conséquences immédiates d'une entrée sur liste grise sont liées à ce que l'on appelle le plan d'action. Une fois qu'un pays est inscrit sur liste grise, un plan d'action aura été élaboré par le GAFI et les organismes régionaux de type GAFI détaillant les actions que ce pays devra mettre en œuvre pour sortir de la liste (GAFI 2023 c). On attend des gouvernements des pays entrés en liste grise un engagement politique élevé pour la mise en œuvre de ce plan d'action et de son calendrier de réalisation. Il faut compter en général deux à cinq ans pour qu'un pays puisse pallier ses défaillances et sortir de la liste (Templars 2023).

Chaque plan d'action est propre à chaque pays et varie selon les résultats de son Rapport d'Évaluation Mutuelle. Néanmoins, l'Institut de Bâle sur la gouvernance a examiné les plans d'action (à partir d'octobre 2022) des pays d'Afrique sub-saharienne entrés sur liste grise afin de détecter des composantes similaires. Son analyse a démontré que ces plans d'action se concentraient sur les points suivants :

- évaluer les risques, en menant une évaluation des risques au niveau

national, tout en développant la lutte contre le blanchiment des capitaux (LBC) et en comblant les lacunes de la lutte contre le financement du terrorisme (FT) en ligne avec les risques identifiés ;

- développer un contrôle basé sur les risques pour le secteur financier et pour les entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) ;
- établir des registres précis d'information concernant les bénéficiaires effectifs ;
- renforcer les capacités des cellules de renseignements financiers ;
- renforcer les capacités des agences de poursuite pénale ; et
- instaurer des dispositifs efficaces de sanctions financières ciblées en cas de financement du terrorisme et du financement de la prolifération (gouvernance de Bâle 2022).

Pour illustrer ce processus de plan d'action : le Nigeria est entré sur liste grise en 2023 en raison de lacunes stratégiques. Par conséquent, des plans d'action ont été élaborés par le GAFI et l'organisme régional, à destination du Nigeria, pour le guider vers sa sortie de liste. Les autorités compétentes du Nigeria ont accepté un échéancier à suivre pour pallier les défaillances stratégiques identifiées et pour travailler avec le GAFI et les organismes régionaux de type GAFI – le Groupe intergouvernemental d'action de lutte contre le blanchiment d'argent en Afrique de l'Ouest (GIABA) – afin d'y parvenir. Le plan d'action actuel pour 2023 comporte les exigences suivantes pour une sortie de liste (entre autres) :

- mener son analyse de risques résiduelle BC/FT et mettre à jour sa stratégie LBC/FT sur le plan national;
- renforcer la coopération internationale formelle et informelle conformément aux risques BC/FT ;

- garantir que les autorités compétentes disposent d'un accès en temps voulu aux informations précises et à jour concernant les bénéficiaires effectifs des personnes morales, et appliquent des sanctions en cas d'infractions ; et
- prouver l'accroissement de la dissémination des renseignements financiers par l'Unité nigériane de renseignements financiers et ses autres organes de répression (Templars 2023).

En réponse à l'annonce du GAFI en Plénière 2023, il a été rapporté que l'Unité nigériane de renseignements financiers avait organisé un séminaire de deux jours pour que les parties prenantes des secteurs public et privé puissent discuter des mesures supplémentaires à mettre en œuvre afin d'améliorer le cadre LBC/FT (Premium Times Nigeria 2023). À l'issue de ce séminaire, une feuille de route stratégique révisée a été validée afin de sortir de la liste grise (Premium Times Nigeria 2023). Le GAFI surveillera de près l'avancement des actions par rapport au plan d'action (GAFI 2023 a).

Répercussions sur les réformes anti-blanchiment de capitaux

L'une des conséquences de l'entrée sur liste grise et de la mise en œuvre des obligations de conformité conformément au plan d'action est le renforcement du système LBC national. Dès juin 2023, le GAFI avait examiné plus de 125 pays et juridictions, et identifié publiquement 98 d'entre eux sur liste grise pour défaillances stratégiques (GAFI, pas de date, c). Soixante-douze (72) de ces juridictions identifiées publiquement ont mené les réformes nécessaires pour combler leurs lacunes LBC/FT (GAFI, pas de date, c).

Par exemple, l'Île Maurice a été placée en liste grise en 2020. Cette inscription a eu lieu à l'issue de la période d'observation d'un an suivant son Évaluation Mutuelle de 2018 qui avait noté le pays NC sur 13 des 40 recommandations (ESAAMLG 2018 a).

Pour sortir de la liste grise, le gouvernement mauricien a mis en place un ensemble de mesures conformément à son plan d'action (Calcuttea 2022). L'Institut mauricien des comptables professionnels (Mauritius Institution of Professional Accountants – MIPA), organisme régulateur de la profession comptable, a présenté un plan d'action institutionnel après l'entrée du pays sur liste grise. Le MIPA a publié les « Lignes directrices de l'anti-blanchiment et de prévention du financement du terrorisme » (Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism (AML/CFT) Guidelines) pour aider ses membres à comprendre leurs obligations de mise en œuvre du cadre de LBC/FT (Heenaye and Musumhi 2023). Il a aussi conduit des actions de vulgarisation auprès de ses membres pour accroître leur sensibilisation, améliorer leur compréhension des Recommandations GAFI, renforcer le signalement des transactions suspectes par les agences financières, intensifier la quantité et la qualité des signalements, et accroître le nombre des personnes chargées du suivi qui sont enregistrées sur la plateforme de signalement des Nations unies pour la LBC (goAML) (Heenaye and Musumhi 2023). De plus, La Commission des services financiers de l'Île Maurice, qui est l'autorité régulatrice des marchés financiers non-bancaires, a fourni des lignes directrices concernant les risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme à ses membres (Calcuttea 2022). Elle a aussi mis à jour son manuel LBC/FT, publié un guide d'application, un cadre réglementaire ainsi qu'un cadre administratif légal (Calcuttea 2022). Les autorités gouvernementales ont aussi appliqué des sanctions en cas de violations LBC/FT. Enfin, un registre des bénéficiaires effectifs obligatoire a été instauré (Calcuttea 2022). En octobre 2021, lors de sa visite, le GAFI

a pu évaluer de manière positive ces différentes mesures, ce qui a permis à l'Île Maurice de sortir de la liste.

L'Afrique du Sud a aussi été placée en période d'observation pendant un an, en 2021, après avoir été notée « non-conforme » sur 5 des 40 recommandations (GAFI 2021) puis est entrée sur liste grise. Durant cette période, le pays a réussi à renforcer son dispositif LBC. Il a voté une loi sur le crime financier, y compris le General Laws (AML and CFT) Amendment Bill en décembre 2022 (Centurion Law Group 2023). Il a également créé le Fusion Centre, qui regroupe plusieurs organismes chargés de lutter contre le crime financier (Centurion Law Group 2023). A été également instaurée la Déclaration de politique budgétaire à moyen terme, qui alloue R14bn (l'équivalent de 738,5 millions de dollars américains) pour soutenir les agences qui combattent le crime financier (Centurion Law Group 2023). Bien qu'ayant fait quelques progrès notables, l'Afrique du Sud est toujours sur liste grise.

Néanmoins, le GAFI avait reconnu que l'Afrique du Sud avait pris un engagement politique à un niveau élevé pour renforcer l'efficacité de son système LBC/FT, ce que beaucoup considèrent comme un legs positif à long terme pour ce pays qui a démontré son soutien au GAFI en mettant en œuvre ses obligations de conformité (Guleš 2023). Certains allèguent que le fait de mener à bien ces réformes LBC pourrait engendrer un climat d'affaires bien plus positif pour l'Afrique du Sud à long terme (Guleš 2023).

Par ailleurs, le Ghana a été inscrit sur la liste grise du GAFI de 2020 à 2021. Pour réussir à sortir de la liste grise, les autorités ghanéennes ont amélioré les capacités de toutes les entités déclarantes pour mettre en place les mesures LBC/FT, y compris la vigilance à l'égard de la clientèle (Customer Due Diligence – CDD), les évaluations de risques, la garantie de la mise en œuvre de sanctions financières ciblées, et le renforcement de la transparence des

bénéficiaires effectifs des personnes morales (IMF 2023).

Cependant, les pays doivent faire montre d'une dynamique continue pour la mise en œuvre des réformes LBC afin d'éviter d'entrer de nouveau dans une liste. Si, malgré le respect du plan d'action, cela ne se traduit pas en résultats à plus long terme, le GAFI peut placer de nouveau le pays sur liste grise. En guise d'illustration, l'Autorité de renseignement financier ougandais a rendu compte des améliorations dans son dispositif LBC après que l'Ouganda a été inscrit sur la liste grise du GAFI lors de sa Plénière d'octobre 2013. En février 2014, le ministre des Finances, du Plan et du Développement économique en Ouganda s'était engagé à un niveau élevé pour remédier aux défaillances à l'aide du plan d'action instauré par le ICRG (Financial Intelligence Authority 2021: 4). Plusieurs lois ont été promulguées, dont l'Anti-Money Laundering (Amendment) Act 2017, l'Anti-Money Laundering Regulations 2015, les Anti-Terrorism (Amendment) Acts de 2015, 2016, 2017, et les Anti-Terrorism Regulations 2016 (Financial Intelligence Authority 2021: 8). Il s'est également imposé auprès de l'Autorité de renseignement financier en 2014 pour coordonner les efforts du pays en matière d'anti-blanchiment de capitaux et a rejoint le Groupe Egmont de cellules de renseignement financier en 2019 pour accroître la collaboration internationale dans sa lutte contre le blanchiment de capitaux (Financial Intelligence Authority 2021: 8).

En raison de cette évolution, l'Ouganda est sorti de la liste en novembre 2017, mais était pourtant de nouveau inscrit sur liste grise en février 2020 après que de nouvelles défaillances furent trouvées dans son Rapport d'Évaluation Mutuelle, avec la notation non-conforme de 21 recommandations sur 40 (ESAAMLG 2018 b). À ce jour, l'Ouganda doit toujours faire des progrès au regard de son plan d'action d'ici octobre 2023, sinon il risque d'entrer sur liste noire (GAFI 2023 b). Les points en suspens concernent

l'accès rapide aux informations concernant les bénéficiaires effectifs ainsi que la sensibilisation accrue aux sanctions financières ciblées liées au financement de la prolifération en dispensant des formations auprès des institutions financières et des entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) (GAFI 2023 b).

Dans le cas du Sénégal, plusieurs raisons ont été rapportées expliquant pourquoi le pays avait tant de difficultés à se conformer au plan d'action du GAFI et est entré en liste grise à partir de 2021. Son Rapport d'Évaluation Mutuelle a établi que le pays était « non-conforme » pour 6 recommandations sur 40 (GIABA 2018). Comme obstacles au retrait de la liste grise, ont été cités : un manque de capacités techniques et de financement pour former les employés des entreprises financières qui n'ont qu'une connaissance limitée du blanchiment de capitaux, ainsi qu'une utilisation très répandue de l'argent liquide dans le pays (Abderrahmane 2021). De plus, il a été revendiqué que la devise du pays (Communauté Financière Africaine – CFA), qui est liée à l'Euro, aggrave les faiblesses de LBC puisqu'ils n'ont pas le contrôle du flux de leur propre devise en franc CFA, qui est imprimée en France (Abderrahmane 2021).

Le paragraphe suivant va s'attacher à étudier les conséquences inattendues de la liste grise, qui conviennent tout particulièrement aux pays qui ne peuvent pas procéder à une sortie rapide de liste, comme dans le cas du Sénégal.

Autres répercussions

L'économie

Plusieurs chercheurs ont tenté de mesurer l'impact économique sur un pays de son entrée sur liste grise. En effet, la méthode première du GAFI pour combattre le blanchiment de capitaux a été considérée comme une sorte de « coercition

économique » au travers de laquelle un pays doit se conformer aux normes ou bien risquer des conséquences économiques négatives (Shah 2021). Cela étant causé principalement par un coût plus élevé des échanges commerciaux avec les partenaires en raison d'un dommage causé à la réputation (Shah 2021: 284). Alors que le GAFI n'appelle pas à la mise en œuvre de mesures renforcées de due diligence pour les pays et juridictions entrés sur liste grise, de nombreux partenaires pourraient toutefois mettre en œuvre ces mesures (ainsi que d'autres) pour réduire le risque potentiel de faire des affaires avec ces pays ou juridictions. Par exemple, après que l'Afrique du Sud est entrée sur liste grise, le PDG de l'association Business Leadership South Africa avait signalé qu'ils s'attendaient à une perte de 3 % de leur PIB si le pays demeurait sur liste grise pendant une période prolongée (Guleš 2023).

La recherche sur le thème de l'impact économique est divisée et présume parfois de relations de cause à effet entre la liste grise et un ralentissement économique, alors que cela ne serait pas nécessairement le cas. Delpont (2022) fait remarquer qu'il est difficile de mesurer l'impact économique de la liste grise, puisque ce n'est pas nécessairement l'événement représenté par l'entrée sur la liste qui cause l'impact économique, mais plutôt les raisons qui ont elles-mêmes engendré l'inscription sur la liste (Delpont 2022). Par exemple, les investisseurs internationaux ont déjà été méfiants sur des transactions et ont chiffré le risque de faire des échanges avec des pays disposant de faibles encadrements LBC (Delpont 2022).

Colin et al. (2016) ont étudié l'impact de la liste grise en vérifiant si les banques refusaient les transactions ou clôturaient les comptes des clients basés dans les pays à risque élevé. Cela a pu être évalué au regard de la fréquence des paiements transfrontaliers. Leur constat fut que les pays qui étaient entrés sur liste grise subissaient un recul de 10 % du nombre des paiements transfrontaliers en provenance

d'autres juridictions (Colin et al. 2016). Ils ont aussi découvert qu'il était plus probable qu'un pays sur liste grise subisse une diminution des paiements provenant d'autres pays disposant de faibles institutions de LBC/FT (Colin et al. 2016).

L'une des études les plus fréquemment citées sur l'impact de la liste grise est le Document de travail 2021 du FMI qui s'est servi du « machine learning » pour analyser cet impact sur les flux de capitaux. Il a été constaté que les pays pourraient connaître une interruption des flux financiers en raison de deux choses possibles. L'une étant la diminution du risque, selon laquelle les banques mettent fin à la relation avec leur client afin d'éviter des coûts de mise en conformité plus élevés (Kida et Paetzold 2021). L'autre étant que les investisseurs pourraient utiliser la liste grise comme un moyen de définir le risque de faire affaire avec un pays, et par conséquent pourraient réallouer les ressources ailleurs si ce pays entrait sur liste grise (Kida and Paetzold 2021). L'impact sur les flux de capitaux au travers des investissements directs à l'étranger (IDE) (foreign direct investment – FDI), les flux de portefeuille, et les flux bancaires et autres, a également été scruté. Un échantillonnage a été établi à partir des pays inscrits sur liste grise (à compter de 2021). Les résultats montrent que l'entrée en liste grise a un effet considérable sur les flux de capitaux et que l'afflux de capitaux recule en moyenne de 7,6 % du PIB lorsqu'un pays entre sur liste grise (Kida and Paetzold 2021: 5). Encore plus décourageant, l'entrée d'un pays en liste grise entraîne un recul de 3 % sur les flux d'investissements directs à l'étranger (IDE), et un recul de 2,9 % sur les flux de portefeuille (Kida and Paetzold 2021: 19).

Mariana et Nel (2022) ont analysé les conséquences attendues d'une entrée sur liste grise de l'Afrique du Sud sur son économie (préalablement à son inscription effective sur liste grise). Ils ont examiné la preuve empirique des caractéristiques du pays en lien avec la liste grise ainsi que l'efficacité des recommandations du GAFI et ses effets sur les résultats

économiques. Ils ont tenté de repérer un effet de causalité des événements liés à l'entrée en liste grise entre 2010 et 2022 pour évaluer leur impact, et ont constaté que l'impact économique n'était pas élevé (Mariana and Nel 2022: 12). Ils n'ont trouvé aucune preuve que les pays africains auparavant inscrits sur liste grise, comme l'Ouganda, l'Éthiopie et la Tunisie avaient connu un recul de leurs flux de capitaux (Mariana and Nel 2022:1 1-12). Néanmoins, les auteurs constatent que la préoccupation majeure concernant une entrée sur liste grise est que, si celle-ci n'est pas traitée correctement, elle puisse mener à la liste noire dont il est prouvé que cette dernière entraîne des conséquences économiques négatives beaucoup plus graves.

Koker et al. (2023) ont fait une distinction entre les différents laps de temps durant lesquels le GAFI a inscrit les pays sur liste grise. Les auteurs ont constaté qu'entre 2000 et 2006, le GAFI a étiqueté des pays comme « non-conformes » et les réactions des autres pays furent plus fortes, les prêts et les actifs étrangers diminuant pour les pays entrés sur liste grise durant cette même période (Koker et al. 2023).

Cependant, depuis 2016, il semblerait que le langage utilisé par le GAFI dans ses déclarations ait été ajusté pour éviter des réponses de marchés négatives et inutiles (Koker et al. 2023). Un changement a été effectué pour adopter un ton plus positif lors de l'information aux pays sur la réaction à avoir face aux pays listés, comme insister sur le fait que « les normes du GAFI n'ont pas pour but d'atténuer les risques ni de couper les ponts avec des catégories entières de clientèle, mais plutôt d'inciter à une approche fondée sur l'analyse des risques. » (GAFI pas de date b).

En outre, leurs conclusions montrent que pour les pays entrés sur liste grise, il y a toujours une répercussion négative sur les taux de croissance du PIB (Koker et al. 2023). Ils constatent de quelle manière, en premier lieu, la liste grise accroît le coût des échanges commerciaux :

- « Les gouvernements pourraient renforcer la régulation des échanges commerciaux avec les pays listés, ou avec leurs entités liées, ou même interdire les échanges ;
- les entreprises des pays listés, ou liées aux pays listés (c'est-à-dire liées par actionnariat ou par les échanges commerciaux) pourraient avoir besoin d'entreprendre davantage de contrôles pour se mettre en conformité, ou qu'on les voit se mettre en conformité, avec les réglementations ;
- les changements en résultant sur le volume global, la variété, la qualité et le coût des biens et services pourraient affecter la rentabilité nationale. » (Koker et al. 2023).

Le secteur financier

La liste grise a des répercussions à la fois sur les institutions financières nationales et internationales. Alors que le GAFI déclare explicitement qu'il « n'appelle pas à l'application de mesures renforcées de due diligence pour ces juridictions » (GAFI pas de date b), il se pourrait que, comme conséquence inattendue, les institutions financières internationales optent pour une diminution du risque, ce qui pourrait restreindre l'accès du pays (et des citoyens) au marché financier mondial.

Morse (2019) a analysé comment les indicateurs de performance peuvent conduire au changement à cause d'une pression des marchés transnationaux, en se servant du GAFI comme exemple. Morse a constaté que la liste grise du GAFI est un puissant moteur de changement politique puisque les acteurs du marché (principalement les banques) utilisent la liste pour allouer les ressources ailleurs que dans les États non-conformes (Morse 2019: 14). Cela est dû à des réglementations sur le devoir de

vigilance à l'égard de la clientèle plus élevées des banques, qui s'appuient souvent sur les listes grise et noire du GAFI comme source essentielle d'information ; ce qui les protégerait d'une implication éventuelle dans des scandales d'intégrité financière (Morse 2019: 14). Par conséquent, les banques utilisent facilement les listes grise et noire du GAFI comme un moyen pour évaluer les clients à risque élevé, et protéger leur propre réputation (Morse 2019).

Morse a mis à l'épreuve l'impact d'une inscription en liste grise ou noire en examinant comment ce listage affectait les passifs transfrontaliers (l'argent que les banques d'un pays donné doivent aux banques internationales) (Morse 2019). Les résultats ont montré que le fait d'être listé entraînait une diminution statistiquement importante des passifs transfrontaliers, ce qui signifie que les banques internationales écartent les ressources d'un pays listé (Morse 2019).

Pour illustrer ce propos : avant l'entrée sur liste grise de l'Afrique du Sud, la South African Reserve Bank (SARB) a fait part de son inquiétude quant aux conséquences de coûts administratifs, financiers et de transactions plus élevés ; à l'impact négatif sur le commerce international en raison de transactions transfrontalières rendues plus difficiles ; à l'effet négatif d'atteinte à la réputation du système financier, sur les marchés de capitaux et de devise nationale ; et au recul éventuel des relations bancaires avec leurs correspondants (Mariani and Nel 2022: 4). Cela s'était aussi vu dans le cas de l'île Maurice, où l'application de mesures renforcées de due diligence a conduit à des retards de paiement des banques au moment de conclure des transactions (Calcuttea 2022). Cela a pour conséquence d'affecter négativement les échanges commerciaux en raison de coûts de transactions transfrontalières plus élevés (Calcuttea 2022).

Cependant, S&P Global Ratings, l'agence de notation financière, a été citée comme ayant

déclaré que l'inscription en liste grise de l'Afrique du Sud aurait un impact « muet » sur le secteur bancaire du pays, bien que quelques banques locales puissent souffrir de risques à leur réputation et faire face à des coûts de mise en conformité plus élevés (Moonstone Information Refinery 2022). Ils ont ajouté qu'ils espéraient que les banques sud-africaines maintiendraient leurs relations bancaires avec leurs correspondants et qu'elles pourraient aussi optimiser leur présence à Maurice pour obtenir et déployer le financement de leur marché de change (Moonstone Information Refinery 2022).

L'aide internationale et son financement

Koker et al. (2023) ont étudié l'impact de l'inscription en liste grise du GAFI sur l'aide publique nette au développement. Les auteurs ont trouvé une corrélation significative entre l'entrée sur liste grise du GAFI et la réduction de l'aide au développement (aide publique nette au développement – APD, prêts de l'International Bank for Reconstruction and Development – IBRD, et crédits de l'International Development Association – IDA) endurée par un pays après son entrée en liste grise en raison de décalages dans ses réponses (Koker et al. 2023). Les auteurs constatent qu'il s'agit d'une préoccupation particulière dans le sens où cette réduction de l'aide pourrait affecter de manière disproportionnée des économies émergentes (Koker et al. 2023). Ils argumentent que ces mesures punitives sont perçues à l'inverse du message que le GAFI envoie, à savoir que la liste grise ne requiert pas de sanctions ou de mesures officielles du devoir de vigilance (due diligence) de la part des autres pays (Koker et al. 2023).

L'aide directe peut s'effondrer tandis que les donateurs négocient des mesures pour traiter le nouveau profil de risque que la liste grise provoque (Koker et al. 2023). Les auteurs constatent que l'entrée en liste grise provoque

une période d'incertitude, durant laquelle les responsables gouvernementaux hésitent à recourir aux prêts (Koker et al. 2023). Cependant, pendant les périodes de réhabilitation et de sortie de liste, il y aurait une réorientation de fonds en provenance d'autres activités vers ceux relatifs à la remédiation LBC/FT (Koker et al. 2023). Par exemple, la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et l'Alliance pour l'inclusion financière fournissent des programmes d'assistance technique pour aider les pays les plus pauvres à développer des capacités pour que les régulateurs et autorités de contrôle puissent mettre en place une approche LBC/FT basée sur les risques (Celik 2021).

En effet, S&P Global Ratings – l'agence de notation financière a déclaré que, pour l'Afrique du Sud, l'implication la plus grave de son entrée en liste grise concernerait les organismes du secteur public, car l'Afrique du Sud dépend des banques internationales et des institutions financières de développement pour le financement de ses dépenses publiques (Moonstone Information Refinery 2022).

Pour illustrer ce point davantage : le Pakistan est entré en liste grise en 2018. Le Fonds monétaire international, membre du GAFI, a inclus la sortie de liste comme l'une de ses conditions à sa proposition de programme de sauvetage financier d'un montant de 6 milliards USD à destination du Pakistan (Shah 2021; Rana 2022). La représentante du FMI pour le Pakistan, Teresa Daban Sanchez, a été citée disant que « échouer à sortir de la liste grise du GAFI risquait de compromettre l'accord de 6 milliards USD récemment approuvé par le FMI. » (WION 2019). En effet, Shah (2021: 294) fait remarquer que faire entrer sur liste grise le Pakistan était plus efficace puisque le pays dépendait lourdement de l'aide financière internationale, et que les répercussions économiques d'une due diligence renforcée se feraient donc plus fortement ressentir.

La politique de l'Union européenne envers les pays tiers à risque élevé et la liste du Royaume-Uni des pays tiers à risque élevé

Être placé sur la liste grise du GAFI augmente la possibilité d'être ensuite déplacé sur d'autres listes grises LBC/FT. La politique de l'Union européenne (UE) envers les pays tiers à risque élevé (récemment mises à jour au regard de la Réglementation Déléguée concernant les pays tiers ayant des défaillances stratégiques dans leurs régimes LBC/FT) comporte ce que l'on désigne comme des « synergies informelles » avec la liste grise du GAFI (Pavlidis 2022: 13 ; UE 2023). La Commission européenne (CE) déclare que les listes du GAFI sont utilisées comme point de départ pour leur politique, avec une évaluation autonome à la suite (CE pas de date). Être placé sur la liste de la CE signifie que les banques et les autres contrôleurs sont tenus d'appliquer « une vigilance renforcée dans les relations d'affaires et les opérations financières impliquant des pays tiers à risque élevé » (EC pas de date).

La liste des pays tiers à risque élevé du Royaume-Uni agit de manière similaire, s'appuyant sur la liste grise du GAFI pour documenter la sienne. Elle exige des entreprises réglementées du Royaume-Uni qu'elles appliquent « des mesures renforcées de vigilance à l'égard de la clientèle et une surveillance renforcée permanente dans toute relation d'affaires avec une personne située dans un pays tiers à risque élevé ou liée à toute opération financière où l'une des parties à la transaction est située dans un pays tiers à risque élevé » (HM Treasury 2023). Plus particulièrement, comme dans la politique de l'UE, elle appelle à ce que des contre-mesures soient mises en place pour les pays inscrits à la fois sur liste grise et sur liste noire.

Comme ces listes le montrent, alors que le GAFI n'appelle pas à la mise en œuvre de mesures particulières pour les pays entrés sur sa propre

liste grise, cette dernière a des effets sur d'autres listes et entraîne donc des répercussions sur des pays qui ont des liens commerciaux ou autres avec les États membres de l'UE et le Royaume-Uni.

La liste noire

La plus lourde répercussion est peut-être le risque d'être transféré sur la liste noire du GAFI. Cela peut se produire si aucun engagement politique de haut niveau n'a été pris pour remédier aux failles stratégiques LBC/FT et si le pays inscrit sur liste grise n'a pas mis en œuvre son plan d'action de manière adéquate. Cependant, certains pays et juridictions demeurent longtemps sur liste grise sans être déplacés sur liste noire, aussi ce processus n'est pas avéré.

Non seulement l'inscription d'un pays en liste noire implique de nuire davantage à sa réputation, mais les États membres du GAFI sont appelés à mettre en place des sanctions et autres mesures restrictives (GAFI pas de date c). Les organismes internationaux tels que le FMI, la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement appliquent aussi des mesures restrictives. Cela risque de réduire drastiquement l'aide internationale et le soutien financier des pays inscrits en liste noire voire de les interrompre complètement (Shah 2021).

Les Recommandations du GAFI prévues dans la note interprétative de la Recommandation 19 concernant la manière dont les institutions financières doivent appliquer des mesures de vigilance renforcées lorsqu'elles engagent des relations d'affaires avec des organismes financiers, ou opèrent des transactions avec des personnes ou des personnes morales situés dans des pays tiers à risque très élevé, à savoir ceux entrés sur liste noire. Des exemples de contre-mesures pouvant être prises par ces pays incluent (entre autres) :

- obliger les institutions financières à appliquer des éléments spécifiques des mesures de vigilance renforcées ;
- introduire des mécanismes de déclaration renforcés pertinents ou la déclaration systématique des opérations financières ;
- refuser l'établissement de filiales, de succursales ou de bureaux de représentation des institutions financières du pays concerné ou, de toute autre manière, tenir compte du fait que l'institution financière concernée est originaire d'un pays qui n'est pas doté d'un dispositif de LBC/FT satisfaisant ;
- limiter les relations d'affaires ou les opérations financières avec le pays identifié et les personnes dans ce pays ;
- exiger des obligations renforcées en matière de contrôle et/ou d'audit externe pour les succursales et filiales d'institutions financières situées dans le pays concerné (FATF 2023 c: 86).

De façon intéressante, alors que celles-ci sont identiques à un certain nombre de mesures mandatées par la Politique de l'UE et la liste du Royaume-Uni, il se trouve que ces mesures sont mises en place par un plus grand nombre de pays dans le monde à la suite d'une inscription sur liste noire du GAFI. Ainsi, l'impact d'une entrée sur liste noire entraînerait les répercussions ci-avant mentionnées avec une ampleur vraisemblablement plus grande.

References

- Abderrahmane, A. 2021. [IFFs and money laundering / Drugs, real estate and money laundering in Senegal](#). Enact Africa.
- Basel Governance. 2022. [Special report: FATF grey-listing in sub-Saharan Africa](#).
- Calcutteea, S. 2022. [Mauritius has FATF 'grey list' lessons for South Africa](#). The Africa Report.
- Celik, K. 2021. [Impact of the FATF Recommendations and their implementation on financial inclusion](#). World Bank Group.
- Centurion Law Group. 2023. [International sanctions and the FATF grey list: A South African perspective](#).
- Colin, M. et al. 2016. [The impact of anti-money laundering regulation on payment flows: evidence from SWIFT data](#). Center for Global Development. Working Paper 445.
- Delpont, C. 2022. [Grey-listing: What are the implications for the financial sector and the greater economy?](#) Moonstone.
- Egmont Group. No date. [Organization and structure](#).
- ESAAMLG. 2018 a. [Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures - Mauritius, Second Round Mutual Evaluation Report](#). ESAAMLG. Dar es Salaam.
- ESMAAMLG. 2018 b. [Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures: Uganda. 2nd enhanced follow up report and technical compliance re-rating](#).
- European Commission (EC). No date. [High risk third countries and the international context content of anti-money laundering and countering the financing of terrorism](#).
- European Union (EU). 2015. [Directive \(EU\) 2015/849 of the European Parliament and of the Council](#). Official Journal of the European Union.
- European Union (EU). 2023. [High risk third countries and the International context content of anti-money laundering and countering the financing of terrorism](#).
- Financial Action Task Force (FATF). 2019. [High-level principles for the relationship between the FATF and the FATF-style regional bodies](#).
- Financial Action Task Force (FATF). 2021. [Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures: South Africa Mutual Evaluation Report](#).
- Financial Action Task Force (FATF). 2022. [FATF Procedures for AML/CFT/CPF Mutual Evaluations, Follow-up and ICRG](#).
- Financial Action Task Force (FATF). 2023 a. [Jurisdictions under increased monitoring - 24 February 2023](#)
- Financial Action Task Force (FATF). 2023 b. [Jurisdictions under increased monitoring - 23 June 2023](#).
- Financial Action Task Force (FATF). 2023 c. [The FATF Recommendations](#).
- Financial Action Task Force (FATF). 2023 d. [Members](#).
- Financial Action Task Force (FATF). No date a. [Mutual evaluations](#).
- Financial Action Task Force (FATF). No date b. [High-risk and other monitored jurisdictions](#).
- Financial Action Task Force (FATF). No date c. ["Black and grey" lists](#).
- GIABA. 2018. [Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures: Senegal Mutual Evaluation Report](#).

- Guleš, N. 2023. [South Africa tightens AML regime](#). AB.
- Heenaye, J. and Musumhi, T. 2023. [How MIPA helped Mauritius get off the FATF grey list and advance anti-money laundering](#). IFAC.
- HM Treasury. 2023. [HM Treasury advisory notice: High risk third countries](#).
- Inter-Governmental Action Group against Money Laundering (GIABA). 2021. [Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Federal Republic of Nigeria, second round mutual evaluation report](#). GIABA, Dakar.
- International Monetary Fund (IMF) African Dept. 2023. [Ghana: Request for an arrangement under the extended credit facility-press release; Staff report; and statement by the executive director for Ghana](#).
- Kida, M. and Paetzold, S. 2021. [The Impact of Gray-Listing on Capital Flows: An Analysis Using Machine Learning](#). IMF Working Paper.
- Koker, L. et al. 2023. [Economic consequences of greylisting by the Financial Action Task Force](#).
- Mariani, L. and Nel, J. 2022. [Economic impacts of FATF recommendations and grey-listing announcement](#). Economic Research Southern Africa.
- Moonstone Information Refinery. 2022. [Grey listing will have ‘muted’ impact on SA’s banks, says S&P](#).
- Morse, J. 2019. [Blacklists, market enforcement and the global regime to combat terrorist financing](#). International Organization 73.3.
- Pavlidis, G. 2022. [Financial Action Task Force and the Fight against Money Laundering and the Financing of Terrorism: Quo Vadimus? Journal of Financial Crime 28 \(2021\)\(3\): 765-773](#).
- Premium Times. 2023. [Nigeria accelerates efforts to exit FATF grey list](#). Press release.
- Rana, S. 2022. [Pakistan’s escape from FATF’s grey list](#).
- Shah, A. R. 2021. [The geopolitics of Pakistan’s 2018 greylisting by the Financial Action Task Force](#).
- Smit, S. 2022. [What the Fica? South Africa’s possible greylisting in black and white](#). Mail & Guardian.
- Templars. 2023. [The What and Why of Nigeria’s Grey Listing by the Financial Action Task Force and its Implications on Businesses Operating in Nigeria](#). Templars Law.
- Uganda Financial Intelligence Agency. 2021. [Uganda’s AML/CFT landscape 2014 – 2021: Pitfalls and successes](#). The Republic of Uganda.
- WION. 2019. [Pakistan's failure to exit from FATF grey list poses risk to IMF loan: Official](#).

DISCLAIMER

All views in this text are the author(s)' and may differ from the U4 partner agencies' policies.

PARTNER AGENCIES

GIZ/BMZ (Germany), Global Affairs Canada, Ministry for Foreign Affairs of Finland, Danida (Denmark), Sida (Sweden), SDC (Switzerland), Norad (Norway), UK Aid/FCDO.

ABOUT U4

The U4 anti-corruption helpdesk is a free research service exclusively for staff from U4 partner agencies. This service is a collaboration between U4 and Transparency International (TI) in Berlin, Germany. Researchers at TI run the helpdesk.

The U4 Anti-Corruption Resource Centre shares research and evidence to help international development actors get sustainable results. The centre is part of Chr. Michelsen Institute (CMI) in Bergen, Norway – a research institute on global development and human rights.

www.U4.no

U4@cmi.no

KEYWORDS

FATF – anti-money laundering

Open access

We apply a Creative Commons licence to our publications: CC BY-NC-ND 4.0.

