

REPUBLIQUE DU BENIN



MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES
CELLULE NATIONALE DE TRAITEMENT
DES INFORMATIONS FINANCIERES

COMITE TECHNIQUE NATIONAL DE LUTTE
CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET LE
FINANCEMENT DU TERRORISME
(CTN-LBC/FT)

RAPPORT DU BENIN SUR L'EVALUATION NATIONALE DES RISQUES DE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET DE FINANCEMENT DU TERRORISME

Mai 2018



AVIS DE NON RESPONSABILITÉ

« L'Evaluation Nationale des Risques (ENR) de Blanchiment de Capitaux et de Financement du Terrorisme (BC/FT) du Benin a été faite en tant qu'auto-évaluation par les autorités du Bénin, en recourant à l'outil d'évaluation nationale des risques BC/FT élaboré et fourni par le Groupe de la Banque mondiale. Le rôle de l'équipe du projet du Groupe de la Banque mondiale s'est limité à la fourniture de l'outil, à la fourniture d'orientation sur les aspects techniques de l'outil et à une revue/rétroaction visant à permettre son utilisation idoine. Les données, statistiques et informations utilisées pour remplir les modules de l'outil d'évaluation nationale des risques de BC/FT, ainsi que les constatations, l'interprétation et le jugement entrant dans le cadre de la portée de l'évaluation nationale des risques de BC/FT, relèvent entièrement des autorités du Bénin et ne reflètent pas le point de vue du Groupe de la Banque mondiale. »

SOMMAIRE

	Pages
LISTE DES SIGLES, ABREVIATIONS ET ACRONYMES	4
RESUME ANALYTIQUE	7
INTRODUCTION	11
CHAPITRE PRELIMINAIRE : INFORMATIONS GENERALES ET CONTEXTE DE LA LBC/FT AU BENIN	17
SECTION I – INFORMATIONS GENERALES SUR LE BENIN	17
SECTION II – CONTEXTE, CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE LA LBC/FT AU BENIN	21
CHAPITRE 1 : ANALYSE DU RISQUE LIE AU BLANCHIMENT DE CAPITAUX AU BENIN	24
SECTION I – MENACES GLOBALES DE BLANCHIMENT DE CAPITAUX	24
SECTION II : LA VULNERABILITE AU BLANCHIMENT DE CAPITAUX	40
SECTION III : LE RISQUE DE BLANCHIEMENT DE CAPITAUX AU BENIN	146
CHAPITRE 2 : RISQUES LIÉS AU FINANCEMENT DU TERRORISME	148
SECTION I : LES MENACES TERRORISTE ET DE FINANCEMENT DU TERRORISME	148
SECTION II : LES VULNERABILITES DE FINANCEMENT DE TERRORISME	151
SECTION III : LE RISQUE DE FINANCEMENT DE TERRORISTE	155
CHAPITRE 3. : RISQUES LIÉS AU SECTEUR DE L’INCLUSION FINANCIÈRE	156
SECTION I- CONTEXTE ET PRINCIPAUX ACTEURS DU SECTEUR	156
SECTION II- ANALYSE DES VULNERABILITES DU SECTEUR AU BC/FT	161
CONCLUSION GÉNÉRALE ET RECOMMANDATIONS	190
1. RECOMMANDATIONS POUR LA MAITRISE DU RISQUE DE BC	191
2. RECOMMANDATIONS POUR LA MAITRISE DU RISQUE DE FT	193
3. RECOMMANDATIONS LIEES AU RISQUE DE L’INCLUSION FINANCIERE	194
SOURCES D’INFORMATIONS ET REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	196

LISTE DES SIGLES, ABREVIATIONS ET ACRONYMES

ANLC :	Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption
ANSSFD :	Agence Nationale de Surveillance des Systèmes Financiers Décentralisés
APE :	Agent Permanent de l'Etat
APIEX :	Agence de Promotions des Investissements et des Exportations
APSFDF :	Association Professionnelle des Systèmes Financiers Décentralisés
AQMI :	Al-Qaida au Maghreb Islamique
ARCEP :	Autorité de Régulation des Communications Electroniques et de la Poste
ASA :	Association des Sociétés d'Assurance
BC :	Blanchiment de Capitaux
BM :	Banque Mondiale
BOA :	Bank Of Africa
BRVM :	Bourse Régionale des Valeurs Mobilières
CAMTES :	Caisse Mutuelle L'Espoir
CCEC :	Coopérative Chrétienne d'Epargne et de Crédit
CCGA :	Comité Consultatif sur le Gel Administratif
CCP :	Centre des Chèques Postaux
CEDEAO :	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CENTIF :	Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières
CEMAC :	Comité Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale
CFA :	Communauté Financière Africaine
CFAD :	Centre pour la Formation et l'Appui au Développement à la base
CIMA :	Conférence Interafricaine des Marchés d'Assurance
CLCAM :	Caisse Locale de Crédit Agricole Mutuel
CNCB :	Conseil National des Chargeurs du Bénin
CNE :	Caisse Nationale d'Epargne
CODES :	Caisse des Operateurs pour un Développement Economique et social
COOPECDI :	Coopérative d'Epargne et de Crédit pour le Développement Intégral
COS-LEPI :	Comité d'Orientation et de Supervision de la Liste Permanente Informatique
CRCA :	Commission Régionale de Contrôle des Assurances
CréDoc :	Crédits Documentaires
CREPMF :	Conseil Régional de l'Epargne Publique et des Marchés Financiers
CRF :	Cellule de Renseignements Financiers
CSFASM :	Comité de Stabilité financière et d'Assainissement du Secteur de la Microfinance

CSM :	Conseil Supérieur de la Magistrature
CTN-	Comité Technique National de Lutte contre le Blanchiment de Capitaux et le
LBC/FT :	Financement de Terrorisme
DAT :	Dépôt A Terme
DGDDI :	Direction Générale des Douanes et Droits Indirects
DGTCP :	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DNA :	Direction Nationale des Assurances
DOS :	Déclarations d'Opérations Suspectes
ENR :	Evaluation Nationale des Risques
EME :	Etablissement de Monnaie Electronique
EPNFD :	Entreprise et Profession Non Financières Désignées
FECECAM :	Faîtière des Caisses d'Epargne et de Crédit Agricole Mutuel du Bénin
FINTECH :	Technologie Financière
FLM :	Front de Libération du Macina
FMI :	Fonds Monétaire International
FT :	Financement du Terrorisme
GAB :	Guichet Automatique de Banque
GAFI :	Groupe d'Action Financière
GIABA :	Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest
GRIP :	Groupement de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité
GSM :	Global System for Mobile
GT :	Groupe de Travail
IARD :	Incendie Accident Divers
IFU :	Identifiant Fiscal Unique
IPC :	Indice des Prix à la Consommation
IPSAS :	International Public Sector Accounting Standards
KYC :	Know Your Costumer
LBC/FT :	Lutte contre le Blanchiment de capitaux et le Financement de Terrorisme
MCAPE :	Mutuelle de Crédit et d'Assistance à la Petite ENTREPRISE
MEF :	Ministère de l'Economie et des Finances
NPI :	Numéro Personnel d'Identification
NTIC :	Nouvelle Technologie de l'Information et de la Communication
OBNL :	Organisme à But Non Lucratif
OCERTID :	Office Centrale de Répression du Trafic Illicite des Drogues

OHADA :	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
OMS :	Organisation Mondiale de la Santé
ONG :	Organisation Non Gouvernementale
ONU :	Organisation des Nations Unies
ONUDC :	Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime
OSC :	Organisation de la Société Civile
OTM :	Opérateurs de Téléphonie Mobile
PCA :	Président du Conseil d'Administration
PCP :	Programme mondial de Contrôle des Conteneurs
PADME :	Association pour la Promotion et l'Appui au Développement des Micro-Entreprise
PAPME :	Agence Pour la Promotion et l'Appui aux petites et moyennes Entreprises
PIB :	Produit Intérieur Brut
PPE :	Personne Politiquement Exposée
RAVIP :	Recensement Administratif à Vocation d'Identification de la Population
RCCM :	Registre de Commerce et du Crédit Mobilier
SDAF :	Sous-Direction des Affaires Financières
SFD	Systèmes Financiers Décentralisés
SGI :	Société de Gestion d'Intermédiation
SPU :	Service Postal Universel
STRA :	Structure de Transfert Rapide d'Argent
SOBEMAP :	Société Béninoise de Manutention Portuaire
SONIBANK :	Société Nigérienne de Banque
TRA :	Transfert Rapide d'Argent
TPE :	Terminaux Electroniques de Paiement
UEMOA :	Union Economique et Monétaire Ouest Africain
UMCC :	Unité Mixte de Contrôle des Conteneurs
UMOA :	Union Monétaire Ouest Africain
USSF :	Unité Spéciale de Surveillance des Frontières

RESUME ANALYTIQUE

Le rapport sur l'Evaluation Nationale des Risques de Blanchiment de Capitaux et de Financement du Terrorisme au Bénin a permis de mettre en exergue l'ensemble des risques liés au Blanchiment de Capitaux (BC) et au Financement du Terrorisme (FT) au niveau national et au niveau sectoriel en favorisant leur identification, leur évaluation et leur compréhension à travers une approche basée sur l'analyse des menaces et des vulnérabilités liées au BC/FT.

L'élaboration du rapport, dont la conduite a été confiée à la Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières (CENTIF), a impliqué tous les acteurs de la LBC/FT, qu'ils soient du secteur public ou du secteur privé.

Dans ce rapport qui servira de base pour la définition et la mise en œuvre d'une stratégie nationale durable de lutte contre le BC/FT, il a été démontré sur la base d'analyse factuelle et des données collectées, que le risque de blanchiment de capitaux est élevé au Bénin tandis que celui lié au financement du terrorisme se situe à un niveau moyen. Par ailleurs, l'étude a montré que les produits d'inclusion financière présentent de leur côté, des risques élevés de BC/FT.

Risque de blanchiment de capitaux au Bénin

Il est apprécié à travers l'évaluation des menaces et vulnérabilités globales de blanchiment de capitaux dans le pays.

- En ce qui concerne la menace globale liée au BC, elle est évaluée à un niveau élevé et est portée par un environnement criminel dont les principales infractions sous-jacentes sont : l'escroquerie (y compris l'extorsion et l'abus de confiance), la cybercriminalité, les infractions liées à la corruption, à la fraude (fiscale ou douanière) et à la contrebande de marchandises (médicaments, cigarette, produits fauniques et forestiers, ...), la traite des êtres humains (y compris d'organes d'être humain), le trafic de stupéfiants.
- Quant à la vulnérabilité globale liée au BC, l'analyse des résultats de l'évaluation des facteurs de contrôle de la LBC au niveau national et celle de la vulnérabilité globale des principaux secteurs financiers au BC la situe également à un niveau élevé. Ce niveau élevé de la vulnérabilité globale de BC est essentiellement porté par les lacunes ou insuffisances suivantes dans le pays :
 - la non adoption par le Bénin de la nouvelle loi uniforme portant lutte contre le Blanchiment de Capitaux et le Financement du Terrorisme dans les Etats de l'UEMOA. En effet cette nouvelle loi est plus conforme aux normes révisées du GAFI et garantit un cadre juridique plus conforme et plus renforcé pour les dispositifs LBC des Etats de l'UEMOA ;

- la corruption, la concussion, la condescendance dans l'administration tant publique que privée ; ces fléaux sont les principaux générateurs de flux illicites de capitaux par la fraude et le détournement dans la gestion des deniers publics ;
 - la prépondérance voire la prédominance du secteur informel dans l'économie avec pour corollaire un taux très élevé d'usage répandu d'espèces dans toutes les transactions financières et économiques, ce qui rend plus facile la corruption et la concussion ;
 - la contrebande et la fraude facilitées par la porosité des frontières et la corruption des agents publics en charge des contrôles ou de la surveillance ;
 - l'inexistence d'une infrastructure d'identification fiable au plan national, ce qui rend quasi impossible l'identification des bénéficiaires effectifs de certaines transactions financières ou économiques et les propriétaires réels d'un certain nombre de biens meubles ou immeubles, matériels ou immatériels.
- Au plan sectoriel, les risques de blanchiment de capitaux varient d'un domaine d'activités à un autre. D'une manière générale, les secteurs identifiés comme les plus exposés au blanchiment de capitaux sont :
- **le secteur foncier et immobilier** : le foncier et l'immobilier au Bénin constituent un marché spéculatif où d'importantes ressources financières de toutes origines sont placées soit par souci d'épargne (pour les fonds licites) soit pour dissimulation (fonds d'origine douteuse ou illégale). En effet, il est facile au Bénin d'acquérir de vastes domaines fonciers ou d'ériger du jour au lendemain des immeubles de luxe ou de grand standing, dans le total anonymat ou sous le couvert d'une tierce personne sans aucune inquiétude ;
 - **le secteur des agréés de change manuel** : ce secteur présente un niveau de risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme élevé en raison non seulement du nombre très élevé d'acteurs informels qui y opèrent en tant que cambistes, sans aucune autorisation et sans aucun contrôle ni aucune supervision mais aussi et surtout des montants très élevés des transactions informelles de ventes ou d'achats de devises qui portent sur des centaines de millions sans aucune trace des clients ou des bénéficiaires effectifs. Par ailleurs, les exigences de la LBC/FT sont totalement méconnues des acteurs agréés ou non qui opèrent dans le secteur ;
 - **le secteur bancaire et financier classique** : le secteur des banques est caractérisé par son implication dans toutes les opérations de blanchiment de capitaux car il constitue une étape déterminante dans la transformation de l'argent d'origine illicite en ressources propres. L'évaluation du secteur bancaire a montré que l'exposition des banques du Bénin au BC est moyennement élevée malgré une réglementation bancaire assez rigide.

Risque de financement du terrorisme au Bénin

Le risque moyen de FT au Bénin est déduit des niveaux des menace et vulnérabilité globales de FT dans le pays.

- **Relativement à la menace globale de FT**, le Bénin bien qu'épargné par les actes terroristes des nombreux groupes terroristes qui sévissent en Afrique de l'ouest, est bien exposé aux menaces du terrorisme et de son financement surtout du fait de son environnement extérieur immédiat notamment ses voisins limitrophes déjà plusieurs fois touchés par des attaques terroristes. Les données et informations disponibles au moment de la présente évaluation situent néanmoins le niveau de la menace globale de financement de terrorisme à faible sur la base de quelques activités d'OBNL/ONG assimilables à des manœuvres de radicalisation ou de financement du terrorisme.
- **En ce qui concerne la vulnérabilité globale de financement du terrorisme**, elle est moyennement élevée et essentiellement portée par les facteurs suivants :
 - l'extrême pauvreté et l'analphabétisme des populations béninoises de surcroît très jeunes, surtout celles des régions du Nord. Cette couche juvénile, constitue une main d'œuvre potentielle pour les recruteurs des groupes terroristes qui sévissent dans la sous-région et ailleurs ;
 - la porosité des frontières et le flux migratoire important et incontrôlé qui passe chaque jour par ces frontières, surtout nigérianes ;
 - la contrebande de marchandises et les trafics de voitures, d'armes et de drogues qui peuvent constituer des sources de financement aux réseaux terroristes ;
 - la montée de quelques signaux de l'extrémisme religieux dans certaines régions du nord où l'on observe des constructions d'infrastructures sociocommunitaires par des ONG ou des OBNL dont on ignore les sources de financement, si ce n'est des personnes physiques ou morales en provenance des pays du golfe et non clairement identifiées ;
- **Au niveau des secteurs, ceux les plus exposés aux risques de financement du terrorisme** sont :
 - **le secteur des ONG / OBNL** : ce secteur souffre cruellement de l'absence de régulation et de supervision alors même que le Bénin connaît un accroissement incontrôlé du nombre des OBNL/ONG. Il n'existe pas un cadre institutionnel et réglementaire qui désigne une autorité de tutelle chargée de la supervision, du contrôle des activités de ces organismes, notamment les financements reçus et leurs emplois.
 - **le secteur des agréés de change manuel** : si le cadre réglementaire définit clairement les conditions à remplir pour obtenir l'agrément d'exercice en qualité d'agréé de change manuel, le constat sur le terrain est tout autre avec plusieurs acteurs qui exercent l'activité de vente et

d'achat de devises dans l'informel en marge de la réglementation. La méconnaissance des textes et dispositions légaux relatifs à la LBC par les acteurs (agréés ou non) font des agréés de change manuel et des cambistes informels des vecteurs très vulnérables non seulement au BC mais aussi au FT avec la facilité offerte aux criminels financiers ou aux terroristes transfrontaliers d'infiltrer le secteur et de convertir leurs devises dans l'anonymat et hors de tout champ de contrôle, sans être repérés par les autorités de surveillance ou de contrôle.

Risque lié aux produits d'inclusion financière

Le risque majeur inhérent aux produits d'inclusion financière et relatif à la fois au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme est la non identification systématique des clients (pas d'exigence en matière de la connaissance de la clientèle), ce qui facilite l'accès, sous anonymat ou avec de fausses pièces d'identité, aux produits d'inclusion financière notamment : la Monnaie Electronique, les Transferts Rapides d'Argent et tous les services financiers tirés de la technologie. Le plafonnement du volume des transactions financières qu'un client est autorisé à effectuer par jour n'étant pas formellement respecté, les criminels financiers exploitent souvent ces failles.

INTRODUCTION

D'une superficie de 114 763 kilomètres carrés, la République du Bénin est située en Afrique de l'Ouest et est limitée au Nord par le Niger et le Burkina Faso, au Sud par l'Océan Atlantique, à l'Est par le Nigéria et à l'Ouest par le Togo.

Son découpage administratif territorial comprend trois niveaux : douze (12) Départements (Alibori, Atacora, Atlantique, Borgou, Collines, Couffo, Donga, Littoral, Mono, Ouéme, Plateau et Zou), soixante-dix-sept (77) Communes et cinq cent quarante-six (546) Arrondissements.

La répartition par sexe et par grands groupes d'âges de la population béninoise estimée environ à 10,9 millions d'habitants en 2016, montre qu'elle est très jeune et majoritairement féminine (51,5%). Concernant le milieu de résidence, 38,9% de la population béninoise vivent en milieu urbain et 61,1% en milieu rural.

Sur le plan politique, le Bénin est un pays stable et paisible dont le système démocratique, l'un des tout premiers de l'Afrique au sud du Sahara, reste un exemple. La dernière élection présidentielle du pays tenue en mars 2016 s'est soldée par la victoire de Monsieur Patrice TALON, un homme d'affaires multimillionnaire ayant fait fortune dans le coton. Le Gouvernement du Président Patrice TALON a fait de la lutte contre la corruption qui est l'infraction sous-jacente dominante qui génère le plus important flux financier illicite, une priorité afin d'asseoir les bases d'une gouvernance transparente et vertueuse, propice au développement économique.

C'est dans ce contexte que le pays a, conformément à la recommandation 1 du Groupe d'Action Financière (GAFI), décidé de réaliser une évaluation nationale des risques de Blanchiment de Capitaux et de Financement du Terrorisme (BC/FT) afin d'identifier, d'évaluer et de comprendre les risques auxquels il est exposé et de prendre des mesures de renforcement de son dispositif de lutte contre le BC/FT qui s'imposent.

Par ailleurs, le pays subira en février 2019, une évaluation mutuelle de son dispositif de LBC/FT. L'exercice de l'Evaluation Nationale des Risques de BC/FT, le premier du genre pour le pays, lui permettra aussi de s'y préparer convenablement. En effet, l'Evaluation Nationale des Risques de Blanchiment de Capitaux et de Financement du Terrorisme, en plus de la mise en œuvre du plan d'actions qui en sera issu, est une des conditionnalités préalables avant le début de tout processus d'évaluation mutuelle du dispositif anti-blanchiment et anti-financement du terrorisme d'un pays.

Le présent rapport sur l'Evaluation Nationale des Risques de Blanchiment de Capitaux et de Financement du Terrorisme au Bénin est rédigé sous la coordination de la Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières (CENTIF), appuyée par le Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest (GIABA) avec l'assistance technique de la Banque Mondiale et sous la supervision du Comité Technique National de lutte contre le Blanchiment de Capitaux et le Financement du Terrorisme (CTN-LBC/FT). Structuré en quatre

chapitres, il présente, après l'exposé des objectifs de l'évaluation et de la méthodologie de conduite du processus, des informations générales et le contexte de la LBC/FT du Bénin dans un chapitre préliminaire. Le premier chapitre aborde l'évaluation des risques (menace et vulnérabilité) de BC au Bénin tandis que le deuxième chapitre porte sur l'évaluation des menaces et vulnérabilités du FT dans le pays. Enfin, le troisième chapitre traite des risques liés aux produits de l'inclusion financière.

Dans la conclusion, des recommandations pertinentes sont formulées pour l'atténuation ou la maîtrise des risques ainsi identifiés.

1. OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

Le projet d'Evaluation Nationale des Risques de Blanchiment de Capitaux et de Financement du Terrorisme (ENR-BC/FT) du Bénin vise :

- l'identification, l'évaluation et la compréhension des principales sources et moteurs de risques auxquels le Bénin est exposé à l'échelle nationale et dans l'ensemble des secteurs d'activités public et privé, par ordre de priorité, afin d'affecter les ressources en fonction de l'ampleur de la menace ou de la vulnérabilité ;
- la conception de politiques et des actions basées sur le risque afin d'affecter les ressources disponibles de la manière la plus efficace dans la mise en œuvre d'un plan d'actions d'élimination, d'atténuation ou de maîtrise des risques identifiés.

En somme, la réalisation de l'ENR permettra au Bénin de disposer d'un document de stratégies nationales pour le renforcement de son dispositif de LBC/FT, conformément aux normes et standards internationaux.

Par ailleurs, l'ENR participe de la bonne préparation du Bénin à l'évaluation mutuelle du second cycle de son dispositif LBC/FT prévue en février 2019.

2. METHODOLOGIE DE CONDUITE DU PROCESSUS D'ÉVALUATION

L'Evaluation Nationale des Risques de Blanchiment de Capitaux et de Financement du Terrorisme du Bénin a été lancée lors d'un atelier tenu du 05 au 07 septembre 2016 organisé conjointement par la Banque Mondiale (BM) et la CENTIF-Bénin.

Les principaux objectifs de cet atelier inaugural de l'ENR étaient les suivants :

- procéder au lancement du groupe de travail qui sera responsable de la conduite de l'ENR jusqu'à son terme,
- familiariser les participants avec les notions d'ENR et les développements pertinents,
- présenter l'outil et le processus d'évaluation nationale des risques de BC/FT,
- élaborer la feuille de route du groupe de travail pour la finalisation de l'ENR.

Mais à la suite du renouvellement de l'ensemble des membres de la CENTIF en février 2017, les nouveaux membres ont dû solliciter une nouvelle mission d'assistance technique de la Banque

Mondiale afin de s'imprégner du projet ENR et se familiariser avec ses outils. C'est ainsi que l'équipe de la Banque Mondiale a accordé aux nouveaux membres de la CENTIF – Bénin, une séance de présentation de l'ENR par vidéoconférence le 6 juin 2017 puis un atelier d'un jour au Siège de la CENTIF le 26 juin 2017. Dès lors, la nouvelle équipe de la CENTIF a pris ses responsabilités et a relancé les travaux de l'ENR avec le groupe de travail réaménagé à l'occasion.

2.1 L'OUTIL D'ÉVALUATION NATIONALE DES RISQUES DE LA BM

L'outil principal utilisé pour l'ENR-BC/FT a été conçu et mis à la disposition de la CENTIF par la Banque Mondiale dans le cadre d'une assistance technique. Cet outil de traitement et d'analyse de données, bien documenté, permet :

- ✓ de collecter des données relatives à l'environnement dans lequel évoluent les acteurs impliqués dans la LBC/FT ;
- ✓ d'identifier les menaces auxquelles les différents secteurs d'activités de l'économie nationale font face ;
- ✓ de mettre en évidence les vulnérabilités desdits secteurs, c'est-à-dire les facteurs susceptibles de favoriser leur utilisation aux fins de blanchiment de capitaux ou de financement d'activités terroristes ;
- ✓ d'analyser les éléments factuels relevés ;
- ✓ d'identifier les principaux facteurs générateurs de ces risques ;
- ✓ d'élaborer un plan d'actions visant à proposer des réponses appropriées aux défis identifiés.

Il est composé de neuf (09) modules conçus en Excel et consacrés chacun à l'évaluation d'un domaine ou d'un secteur précis. La conception de chaque module repose essentiellement sur deux types de variables : les variables d'entrées et les variables intermédiaires. Les variables d'entrée requièrent que le Groupe de Travail introduise une notation d'évaluation tandis que les variables intermédiaires sont des facteurs généraux de haut niveau qui sont déterminées de manière automatique par chaque module, sur la base des notations saisies pour les variables d'entrée.

Par ailleurs, pour les modules qui traitent des secteurs d'activités qui utilisent (commercialisent ou exploitent) des produits ou services donnés, des variables d'entrée dites de la vulnérabilité inhérente y sont implémentées, pour prendre en compte les aspects spécifiques de chaque produit ou service.

2.2 LES ACTEURS ET PARTICIPANTS

Bien que le premier atelier sur l'ENR ait été organisé en septembre 2016 comme indiqué plus haut, la nouvelle équipe de la CENTIF a véritablement lancé le processus après l'atelier du 26 juin 2017 avec les experts de la Banque Mondiale.

Ainsi, le « Groupe de Travail ENR-BC/FT » créé pour conduire l'évaluation nationale des risques a été reconstitué et étoffé davantage en vue d'y faire représenter toutes les parties prenantes à la LBC/FT tant du public que du secteur privé notamment :

- les autorités de répression et de poursuite (la Police Nationale, la Gendarmerie Nationale, les Eaux et forêts, la Justice, la CENTIF, la Douane),
- les autorités de contrôle et de supervision (Banque Centrale, ANSSFD, ANLC, ARCEP),
- l'Administration publique (les impôts, le Port Autonome),
- les assujettis (les banques, le Trésor Public, les Assurances, la Microfinance, le Change Manuel, les SGI, les Experts Comptables, les Notaires, les Huissiers, les Avocats),
- les ONG et de la Société Civile.

Par ailleurs, répartis initialement en cinq (05) équipes sectorielles, les membres du le Groupe de Travail ENR-BC/FT ont été réorganisés en huit (08) équipes sectorielles :

- ✓ l'Equipe en charge de l'évaluation de la « Menace » au niveau national ;
- ✓ l'Equipe en charge de l'évaluation de la « Vulnérabilité » au plan national ;
- ✓ l'Equipe en charge des risques du « Secteur Bancaire » ;
- ✓ l'Equipe en charge des risques du secteur des « Assurances » ;
- ✓ l'Equipe en charge des risques du secteur de l'«Inclusion financière et autres institutions financières » ;
- ✓ l'Equipe en charge des risques du secteur des « EPNFD » ;
- ✓ l'Equipe en charge du secteur des « Agréés de change manuel » ;
- ✓ l'Equipe en charge du secteur des « SGI ».

2.3 ORGANISATION ET DEROULEMENT DU PROCESSUS DE L'ENR

Compte tenu du retard accusé dans le processus du fait de renouvellement de tous les six (06) membres de la CENTIF, un nouveau calendrier a été redéfini en vue de contenir la réalisation de l'évaluation dans le délai imparti. Ce calendrier s'articule en trois (03) principales phases :

- la phase de collecte de données et d'évaluation par les équipes (**Phase I**) ;
- la phase d'harmonisation et de validation des rapports d'équipes et de rédaction de l'avant-projet de rapport ENR (**Phase II**) ;
- la phase de validation et d'adoption du projet de rapport ENR-BC/FT accompagné d'un plan d'actions stratégique (**Phase III**).

Ces trois (03) phases s'inspirent rigoureusement de la démarche de la Banque Mondiale même si elles ne correspondent strictement pas à celles prévues dans sa méthodologie.

Phase I : Collecte de données et leur traitement

Les huit (08) équipes sectorielles constituées ont mené une campagne de collecte de données et d'informations à travers des entretiens, des descentes sur le terrain, des réunions avec toutes les parties prenantes et les personnes ressources qui, de par leurs attributions, sont amenées à connaître des cas de BC/FT. Des questionnaires spécifiquement conçus en fonction du type ou de la nature de l'entité à questionner ont été envoyés dans les administrations publiques et privées et leur dépouillement a permis de compléter le recueil d'informations déjà collectées et de constituer ainsi une base de données solide et fiable pour l'exhaustivité de l'évaluation.

L'outil de la Banque Mondiale a permis le traitement et l'analyse des données et informations recueillies à travers l'évaluation et la notation objectives et pertinentes des différentes variables (variables d'entrée ou variables inhérentes) associées à chaque secteur.

Phase II : Rédaction du rapport de l'ENR

Les rapports déposés par chaque équipe sectorielle après validation par le Coordinateur et l'Expert-Conseil, ont servi de composantes de base pour l'élaboration du projet de rapport de l'Évaluation Nationale des Risques au cours d'un atelier tenu à Possotomè (dans le département du Mono) du 14 au 16 décembre 2017.

Ce projet de rapport a été soumis à son tour à la validation des membres du Comité Technique National de Lutte contre le Blanchiment de Capitaux et du Financement du Terrorisme (CTN-LBC/FT) le 30 décembre 2017.

Le rapport global de l'Évaluation Nationale des Risques ainsi réalisé après intégration des observations du CTN-LBC/FT a été envoyé à la Banque Mondiale le 06 février 2018 pour observations.

Les commentaires des Experts de la Banque Mondiale sont parvenus au Coordonnateur ENR le 23 mars 2018 qui les a répercutés aux différentes équipes qui ont procédé aux corrections nécessaires.

Le rapport ainsi corrigé est soumis cette fois à la révision du GIABA et de la Banque Mondiale le 31 mai 2018.

Phase III: Adoption par les autorités nationales du rapport de l'ENR

La phase ultime du processus de l'ENR est l'adoption du rapport par les autorités gouvernementales en présence des partenaires techniques notamment la Banque Mondiale, le GIABA, au cours d'un séminaire national auquel toutes les parties prenantes seront conviées. Ce séminaire se déroulera du 18 au 20 juin 2018 à Cotonou.

3. DIFFICULTES LIEES AUX SOURCES D'INFORMATIONS ET DE DONNEES

La difficulté majeure à laquelle ont été confrontées les équipes de collecte d'informations et de données a été l'absence ou la non disponibilité de sources de données et d'informations officielles et fiables qui peuvent être utilisées dans le cadre de l'évaluation. En effet, les statistiques nationales

liées au domaine du blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme n'ont pas toujours été exhaustives surtout en ce qui concerne les produits ou revenus illicites générés par les infractions sous-jacentes recensées auprès des autorités d'enquête, de poursuite et de répression. Ainsi, en plus des statistiques obtenues, les équipes de collecte ont eu recours aussi aux sources de données suivantes pour compléter et enrichir leurs bases de données et d'informations :

- réunions, entretiens, discussions avec les autorités compétentes, les groupes d'intérêt spéciaux et les professionnels des secteurs, les organisations de la société civile et les institutions privées ;
- enquêtes à travers des descentes sur le terrain et distribution de questionnaires ;
- les textes législatifs et réglementaires (lois, décrets, arrêtés, règlements ou instructions communautaires, ...) de chaque secteur, les rapports produits par les organisations internationales ;
- presse, internet et autres sources d'informations publiques.

CHAPITRE PRELIMINAIRE : INFORMATIONS GENERALES ET CONTEXTE DE LA LBC/FT AU BENIN

SECTION I – INFORMATIONS GENERALES SUR LE BENIN

I-1. CADRE POLITIQUE

Après plus d'un demi-siècle de colonisation par la France, le Bénin, autrefois appelé Dahomey, s'est proclamé une République le 4 décembre 1958 et a accédé à la souveraineté internationale le 1er août 1960.

Depuis lors, la République du Bénin a connu une histoire constitutionnelle et politique très mouvementée : les années 1960 à 1972 ont été marquées par une grande instabilité avec la succession de plusieurs régimes civils et militaires. De 1972 à 1990, le pays a connu une expérience révolutionnaire militaro-marxiste dans le contexte de la guerre froide. La déconfiture économique et sociale a conduit le régime en place à organiser une Conférence regroupant toutes les Forces Vives de la Nation pour définir une nouvelle vision de la politique et du développement. Cette « Conférence Nationale » tenue à Cotonou du 19 au 28 février 1990 a opté pour la création d'un « Etat de droit et de démocratie pluraliste dans lequel les droits fondamentaux de l'Homme, les libertés publiques, la dignité de la personne humaine et la justice sont garantis, protégés et promus comme la condition nécessaire au développement véritable et harmonieux de chaque Béninois tant dans sa dimension temporelle, culturelle que spirituelle ».

Avec l'adoption par voie de référendum, le 2 décembre 1990, de la Constitution, promulguée par la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990, l'option souveraine a été prise pour un Etat de droit et le pluralisme démocratique. Aux termes de cette Constitution, le Président de la République, Chef de l'Etat et Chef du Gouvernement, est élu pour une durée de 5 ans, renouvelable une seule fois. Il est le détenteur du Pouvoir Exécutif. Il détermine et conduit la politique de la Nation et exerce le pouvoir réglementaire.

Le Parlement est constitué par une Chambre unique dite Assemblée Nationale composée de 83 députés élus pour 4 ans et rééligibles. Il exerce le Pouvoir Législatif et contrôle l'action du Gouvernement.

Le Pouvoir Judiciaire est exercé par la Cour Suprême, les Cours et Tribunaux.

Ainsi, depuis 1990, le Bénin développe un système démocratique marqué par l'alternance au sommet de l'Etat avec la tenue régulière des élections présidentielles, législatives, communales et locales. Le pays a déjà organisé six scrutins présidentiels, sept élections législatives et trois élections locales, qui se sont déroulés pacifiquement. On peut donc affirmer que la République du Bénin est aujourd'hui une jeune démocratie où l'Etat de droit se construit chaque jour, avec une société civile dynamique.

L'élection présidentielle de mars 2016 s'est soldée par la victoire de Monsieur Patrice TALON.

Cependant, la proposition du président TALON de réformer le modèle politique béninois a été rejetée par le Parlement en avril 2017. Ces réformes prévoyaient notamment d'instituer un bureau général d'inspection indépendant, d'introduire un nouveau mode de nomination des membres de la Cour Constitutionnelle et de la Cour Suprême, de simplifier les procédures de la Haute Cour de Justice, de réorganiser le financement des partis politiques et un mandat non renouvelable pour le Président de la République.

I-2. ORGANISATION JUDICIAIRE

Les principes fondamentaux de l'organisation judiciaire en République du Bénin sont définis dans la Constitution du 11 décembre 1990 que complètent notamment :

- la loi n°2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire du Bénin, modifiée et complétée par la loi n° 2016-15 28 juillet 2016 portant création des juridictions commerciales;
- la loi n°2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême ;
- la loi n°2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour Suprême et
- la loi organique sur le Conseil Supérieur de la Magistrature.

Précisons que la Constitution actuellement en vigueur au Bénin est fondée sur le principe de la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire.

Le pouvoir judiciaire tel que prévu au Titre VI de cette constitution comprend la Cour Suprême, les juridictions du fond et la Haute Cour de Justice. La Haute Cour de Justice est une juridiction spéciale contrairement à la Cour Suprême.

Aux termes de l'article 131 alinéa 1 de la constitution du 11 décembre 1990, « La Cour Suprême est la plus haute juridiction de l'Etat en matière administrative, judiciaire et des comptes publics. Elle est également compétente en ce qui concerne le contentieux des élections locales. Les décisions de la Cour Suprême ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent au Pouvoir Exécutif, au Pouvoir Législatif, ainsi qu'à toutes les juridictions». La Cour Suprême est dirigée par un Président nommé pour une durée de cinq ans par le Président de la République après avis du Président de l'Assemblée Nationale, parmi les magistrats et les juristes de haut niveau ayant au moins quinze ans d'expérience professionnelle. Il est inamovible pendant la durée de son mandat qui n'est renouvelable qu'une seule fois.

Suivant la loi n°2001-37 du 27 Août 2002, l'ordre judiciaire du Bénin comprend vingt-huit (28) tribunaux de première instance et trois (03) Cours d'Appel.

Toutefois, il faut relever que la carte judiciaire du pays n'est pas encore effective, car quatorze (14) des vingt-huit (28) Tribunaux de première instance qu'elle institue ne sont pas encore fonctionnels.

Les trois Cours d'Appel de droit commun installées dans chacune des grandes villes du Sud, du Centre et du Nord du pays (Cotonou, Abomey et Parakou, respectivement) sont déjà fonctionnelles.

Le premier degré de juridiction est constitué des tribunaux de première instance. Il en existe deux types : les tribunaux de première instance de première classe et les tribunaux de première instance de deuxième classe. Les premiers siègent dans les chefs-lieux des communes à statut particulier que sont Cotonou, Porto Novo et Parakou. Les seconds sont au nombre de vingt-cinq répartis sur l'ensemble du territoire à raison d'un Tribunal pour deux ou trois communes voisines.

La loi N° 2016-15 du 28 juillet 2016 a créé trois nouvelles Cours d'Appel de commerce à Porto-novo, Abomey et Parakou. Trois tribunaux de commerce ont été aussi créés à Cotonou, Abomey et Parakou. Le Tribunal de commerce de Cotonou a effectivement démarré ses activités en décembre 2017. Les Tribunaux et Cours d'Appel de commerce sont des juridictions d'exception compétentes dans toutes les matières commerciales.

Les décisions des tribunaux de première instance de droit commun sont susceptibles d'appel devant les Cours d'Appel : la Cour d'Appel de Cotonou dont la juridiction s'étend aux départements du Littoral, de l'Atlantique, de l'Ouémé et du Plateau ; la Cour d'Appel d'Abomey compétente dans les départements du Zou, des Collines, du Mono et du Couffo et la Cour d'Appel de Parakou qui a juridiction sur les départements du Borgou, de l'Alibori, de l'Atacora et de la Donga.

Les décisions des Cours d'Appel peuvent faire l'objet de pourvoi en cassation devant la Cour Suprême. Le pourvoi formé contre un arrêt d'une cour d'appel de commerce est connu par la Cour de Justice et d'Arbitrage d'Abidjan.

S'agissant de la Haute Cour de Justice, elle est composée des membres de la Cour Constitutionnelle à l'exception de son Président, de six députés élus par l'Assemblée Nationale et du Président de la Cour Suprême. Elle élit en son sein son président. Elle est compétente pour juger le Président de la République et les membres du gouvernement à raison de faits qualifiés de haute trahison, d'infraction commise dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions ainsi que pour juger leurs complices en cas de complot contre la sûreté de l'Etat.

Pour éviter que les règles fondamentales ainsi posées ne deviennent lettres mortes, il est institué une Cour Constitutionnelle qui est la plus Haute Juridiction de l'Etat en matière constitutionnelle. Elle est juge de la constitutionnalité de la loi et des actes réglementaires, et garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques. Elle est par ailleurs, l'organe régulateur du fonctionnement des Institutions et de l'activité des pouvoirs publics. Les décisions de la Cour Constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours et s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités civiles, militaires et juridictionnelles (articles 114 et 124 de la Constitution).

I-3. SITUATION SOCIO-ECONOMIQUE

Au cours des cinq dernières années, le Bénin a enregistré un taux de croissance économique moyen de près de 5% grâce à la stabilité de l'environnement intérieur et une conjoncture internationale favorable. Cette performance a aidé le Bénin à combler l'écart de progression de revenu par habitant qu'il accusait par rapport aux autres pays de l'Afrique subsaharienne. Cependant, le niveau de croissance économique ne suffit pas à compenser le taux de croissance démographique, supérieur à 3%, réduisant les performances de réduction de la pauvreté. A cet égard, la situation de pauvreté au Bénin demeure préoccupante. L'incidence de pauvreté est estimée à 40,1% en 2015, contre 36,20% en 2011 et 35,2% en 2009.

La structure de l'économie nationale est déterminée par sa position géographique qui favorise le commerce de réexportation et de transit vers le Nigéria et les pays de l'interland. Le secteur tertiaire dans son ensemble assure 50 % du PIB, la part de l'agriculture ressortant autour de 25 % du PIB et assurant entre 45 et 55 % des emplois dans le pays. L'économie se caractérise par un haut niveau d'informalité, estimée à environ 65 % de l'activité totale, le secteur informel employant plus de 90 % de la population active.

La croissance du PIB réel, qui était tombée à 2,1 % en 2016 sous l'effet de la baisse de la demande au Nigéria, s'est accélérée à 4 % en 2016 et 5,6 % en 2017, et devrait atteindre 6 % en 2018. La production de coton, qui représente entre 5 à 7 % du PIB et environ 27 % des exportations, est ressortie autour de 451 000 tonnes en 2016 (soit une hausse de 73 % par rapport à 2015), sachant que le gouvernement tablait sur une augmentation de 11 % pour 2017. La croissance de la production industrielle a progressé pour atteindre 7,2 % en 2017, contre 4,5 % en 2016. Ce secteur bénéficie des activités d'égrenage du coton, ainsi que du dynamisme du sous-secteur de la construction lié à la mise en œuvre d'un plan d'investissements publics.

L'inflation est estimée à 0,6 % pour 2017, et devrait rester inférieure à l'objectif de 3 % fixé par l'UEMOA en 2018. Compte tenu du déploiement du Programme d'Actions du Gouvernement (PAG), les estimations prévoient un déficit budgétaire (dons compris) de 7,9 % du PIB en 2017. Ce chiffre a été ramené à 6,1 % grâce au niveau élevé des recettes intérieures. Le déficit pourrait se réduire jusqu'à 4,1 % du PIB en 2018 puis à 1,9 % en 2019.

Les indicateurs sur la réglementation des affaires traduisent un besoin d'amélioration de l'environnement des affaires. Toutefois le pays a légèrement progressé selon le dernier rapport Doing Business 2018 et occupe la 151^{ème} place contre la 155^{ème} en 2017. En outre, le Bénin continue de faire face à des défis majeurs en matière de corruption, se classant au 85^e rang sur 180 pays dans l'Indice de perception de la corruption de Transparency International en 2017 (alors qu'il occupait le 83^e rang en 2015).

Signalons cependant que le Gouvernement du Président Patrice TALON a fait de la lutte contre la corruption, une priorité afin d'asseoir les bases d'une gouvernance transparente et vertueuse propice au développement économique.

En décembre 2016, la nouvelle équipe au pouvoir a adopté le Programme d'Actions du Gouvernement (PAG), un ambitieux plan de développement structuré autour de 45 projets phares visant à améliorer la productivité et les conditions de vie de la population. Mais bien que le climat sociopolitique reste globalement favorable et propice aux réformes économiques et structurelles importantes entreprises, les autorités sont confrontées à de fortes attentes sur le plan économique et à des pressions pour réduire le chômage des jeunes, améliorer les conditions de vie, stimuler la croissance et renforcer les services publics.

SECTION II – CONTEXTE, CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE LA LBC/FT AU BENIN

II-1. DEFINITION DU BLANCHIMENT DE CAPITAUX

Le blanchiment de capitaux consiste en la dissimulation de l'origine frauduleuse des fonds, des revenus, des produits ou des biens, tirés d'un crime ou d'une activité illégale afin de pouvoir les investir en toute impunité dans les circuits financiers et économiques formels. Il s'agit donc de l'intégration dans l'économie d'un pays de produits ou de revenus tirés d'une activité criminelle, dans le but de cacher leurs origines criminelles et d'en jouir de façon durablement légitime.

Au Bénin, au sens de la loi n° 2006-14 du 31 octobre 2006 (article 2), le blanchiment de capitaux est défini comme l'infraction constituée par un ou plusieurs des agissements ci-après :

- la conversion, le transfert ou la manipulation de biens, dont l'auteur sait qu'ils proviennent d'un crime ou d'un délit ou d'une participation à un crime ou délit, dans le but de dissimuler ou de déguiser l'origine illicite desdits biens ou d'aider toute personne impliquée dans la commission de ce crime ou délit à échapper aux conséquences judiciaires de ses actes ;
- la dissimulation, le déguisement de la nature, de l'origine, de l'emplacement, de la disposition, du mouvement ou de la propriété réels de biens ou de droits y relatifs dont l'auteur sait qu'ils proviennent d'un crime ou d'un délit ;
- l'acquisition, la détention ou l'utilisation de biens dont l'auteur sait, au moment de la réception desdits biens, qu'ils proviennent d'un crime ou d'un délit ou d'une participation à ce crime.

II-2. DEFINITION DU FINANCEMENT DU TERRORISME

Au sens de la loi n° 2012-21 du 27 août 2012 (article 4), le financement du terrorisme est défini comme l'infraction constituée par le fait, par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, délibérément, de fournir, réunir ou gérer ou tenter de fournir, réunir ou gérer des fonds, biens, services financiers ou autres, dans l'intention de les voir utilisés, ou en sachant qu'ils seront

utilisés, en tout ou partie, en vue de commettre un acte terroriste, le but de l'acte terroriste étant de blesser ou tuer des civils avec pour objectif d'intimider une population, un gouvernement ou une organisation, soit pour défendre ou imposer une idéologie, soit pour contraindre à prendre ou à ne pas prendre une décision.

II-3. CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE LA LBC/FT AU BENIN

Le Bénin a très tôt pris la mesure de la menace que représentent le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et à l'instar des pays de l'UEMOA, il s'est doté d'un dispositif juridique et organisationnel de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

L'incrimination et la sanction du blanchiment d'argent ont été introduites en droit pénal béninois par la loi 97-025 du 18 juillet 1997 portant sur le contrôle des Drogues et des Précurseurs en son article 102. Mais cette disposition qui couvrait bien les éléments matériels de conversion, transfert, dissimulation, déguisement, acquisition, détention et utilisation, était strictement limitée au blanchiment d'argent provenant du trafic illicite des drogues. Elle a alors été complétée par trois autres textes législatifs majeurs :

- la loi n° 2006-14 du 31 octobre 2006 portant lutte contre le blanchiment de capitaux;
- la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin ;
- la loi n° 2012-21 du 27 août 2012 portant lutte contre le financement du terrorisme en République du Bénin.

En ce qui concerne son dispositif de gel des avoirs, le Bénin a pris les textes suivants :

- décret n° 2017-319 du 21 juin 2017 portant désignation de l'autorité compétente en matière de gel ;
- arrêté interministériel n° 2018-0631/MEF/MISP/MAEC/MJL/MDN/055SGG10 du 22 février 2018 portant attributions, composition et fonctionnement de la Commission Consultative sur le Gel Administratif (CCGA).

Il convient de relever que conformément aux dispositions statutaires du Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest (GIABA), le dispositif de Lutte contre le Blanchiment de Capitaux et le Financement du Terrorisme du Bénin a été soumis à une Evaluation Mutuelle du 15 au 30 juin 2009 sur la base des quarante (40) Recommandations sur le Blanchiment de Capitaux et les neuf (09) Recommandations Spéciales sur le Financement du Terrorisme du GAFI, en vigueur à ce moment.

Le rapport de cette évaluation qui a été adopté par la Plénière du GIABA en mai 2010 a placé le Bénin sous le processus de suivi accéléré, ce qui le contraint à la production chaque année, d'un rapport de suivi sur la mise en œuvre des recommandations détaillées de l'évaluation pour le renforcement du système LBC/FT. Le pays a soumis son 8ème rapport de suivi en mai 2018 à la

réunion plénière du GIABA et se prépare à une nouvelle évaluation mutuelle au titre du second cycle des évaluations initié par le GIABA pour ses pays membres.

Le Bénin s'est doté d'une Cellule de Renseignement Financier à travers le décret n°2006-752 du 31 décembre 2006 portant création de la Cellule Nationale du Traitement des Informations Financières (CENTIF) qui est un service administratif, doté de l'autonomie financière et d'un pouvoir de décision autonome sur les matières relevant de sa compétence. Sa principale mission dans le cadre de la LBC/FT, est de recevoir, d'analyser et de traiter les renseignements propres à établir l'origine des transactions ou la nature des opérations faisant l'objet de déclaration de soupçon auxquelles sont astreintes les personnes physiques et morales assujetties. Elle peut recevoir toutes informations utiles, nécessaires à l'accomplissement de sa mission, notamment celles communiquées par les autorités de contrôle, ainsi que les officiers de police judiciaire. Elle peut aussi demander la communication, par les personnes assujetties, ainsi que par toute personne physique ou morale, d'informations détenues par elles et susceptibles de permettre d'enrichir les déclarations de soupçons.

Enfin, le Comité Technique National de Lutte Contre le Blanchiment de Capitaux et le Financement du Terrorisme (CTN-LBC/FT) a été créé par l'arrêté n° 4192/MEF/DC/SGM/CENTIF/SP du 23 décembre 2016 en vue de la coordination au plan national, de la définition des politique et stratégie de LBC/FT et de leur mise en œuvre.

CHAPITRE 1 : ANALYSE DU RISQUE LIE AU BLANCHIMENT DE CAPITAUX

Le risque de blanchiment de capitaux au niveau national sera analysé à travers les deux principaux facteurs qui le déterminent, la menace et la vulnérabilité nationales.

La menace de blanchiment de capitaux se mesurant bien à partir des « produits du crime », son évaluation se fera à travers l'analyse de la production, des flux et des schémas des produits du crime à l'intérieur et à l'extérieur du pays.

Quant à la vulnérabilité nationale, son analyse permettra d'évaluer les mécanismes de défense et de réaction du pays pour lutter contre le blanchiment de capitaux. Cette évaluation intégrera également les vulnérabilités des secteurs socio-économiques et financiers qui pourraient potentiellement être utilisés à mauvais escient pour le blanchiment de capitaux.

SECTION I – MENACES GLOBALES DE BLANCHIMENT DE CAPITAUX

La présente section a pour objectif, l'identification des menaces de blanchiment de capitaux et leur compréhension en termes de type d'infractions sous-jacentes, d'origine et de secteur. Il s'agira d'évaluer les menaces intérieures, extérieures, et par secteur puis d'en déduire la menace globale de blanchiment de capitaux.

I-1 MENACES INTERIEURES DE BLANCHIMENT DE CAPITAUX

I-1-1 Principales infractions sous-jacentes

I-1-1-1 Infractions significatives selon les statistiques des autorités de poursuite

La collecte de données ou de statistiques relatives aux infractions sous-jacentes ou crimes auprès des autorités d'enquête et de poursuite n'a pas été aisée. En particulier, il n'a pas été possible de disposer de données exactes ou précises sur les produits générés dans le pays par les différents cas recensés auprès des unités de la Police Républicaine et des autorités judiciaires.

Néanmoins, les statistiques cumulées recueillies sur les infractions sous-jacentes auprès de toutes les forces ou autorités d'enquêtes et de poursuite, la Police Républicaine et la Justice notamment, font ressortir comme principaux crimes ou infractions sous-jacentes d'importance significative au Bénin : l'escroquerie et abus de confiance, la cybercriminalité, la traite d'êtres humains, l'exploitation sexuelle (y compris celle des enfants), le trafic de drogue, le crime organisé, l'enlèvement, la séquestration, la fraude fiscale, la fraude douanière et la contrefaçon de monnaie.

A défaut d'obtenir des données officielles relatives aux valeurs ou produits générés à travers ces actes criminels commis à l'intérieur du pays, le tableau n° 1 ci-après présente les statistiques collectées auprès des autorités d'enquêtes et de poursuite sur un certain nombre d'informations sur ces crimes entre 2014 et 2016 et permet d'appréhender le niveau de la menace potentielle :

PRINCIPALES INFRACTIONS SOUS-JACENTES D'IMPORTANCE SIGNIFICATIVE AU BENIN	Nombre de cas détectés ou faisant l'objet d'enquêtes	Nombre de poursuites intentées	Nombre de condamnations (cas)	Nombre de personnes condamnées	Montant des biens saisis, gelés ou confisqués (sans inculpations pour BC) en FCFA
ANNEE 2014					
Escroquerie, Extorsion, abus de confiance	494	403	582	268	0
Cybercriminalité	229	349	303	0	857 275 455
la traite d'êtres humains (y compris les organes)	266	37	23	27	0
le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes : La drogue	231	247	237	284	0
la participation à un groupe criminel organisé et à un racket : groupe criminel	112	89	52	81	0
la Fraude Fiscale et Douanière	70	0	0	0	0
la contrefaçon de monnaie	38	21	22	37	0
ANNEE 2015					
Escroquerie, Extorsion, abus de confiance	993	434	398	446	0
Cybercriminalité	309	413	381	0	1 023 099 398
la traite d'êtres humains (y compris les organes)	197	11	11	18	0
le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes : La drogue	190	196	173	225	0
la participation à un groupe criminel organisé et à un racket : groupe criminel	68	50	12	26	0
la Fraude Fiscale et Douanière	21	0	0	0	0
la contrefaçon de monnaie	22	18	13	31	0
ANNEE 2016					
Escroquerie, Extorsion, abus de confiance	977	443	353	412	0
Cybercriminalité	485	502	737	8	1 241 099 790
la traite d'êtres humains (y compris les organes)	235	11	10	17	0
le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes : La drogue	241	185	151	243	0
la participation à un groupe criminel organisé et à un racket : groupe criminel	120	88	42	68	0
la Fraude Fiscale et Douanière	147	1	0	0	0
la contrefaçon de monnaie	41	33	26	40	0

Tableau n°1 : Crimes sous-jacents en 2014 et 2016

Source : autorités d'enquête et de poursuite pénale

Sous toutes réserves, selon les autorités de poursuite, la valeur des produits de ces crimes pourrait être estimée à plusieurs centaines de millions de Francs CFA chaque année.

L'escroquerie, l'abus de confiance et la cybercriminalité viennent largement en tête dans ces statistiques. En effet, sous plusieurs formes tous les secteurs vitaux de l'économie béninoise sont victimes de ces infractions.

En prenant par exemple le secteur de la microfinance au Bénin qui compte plus de cinq cents (500) structures non agréées et exerçant en marge de la réglementation et hors de tout champ de contrôle ou de supervision, il est souvent victime d'escroquerie et d'abus de confiance à travers surtout l'activité de collecte d'épargne par ces structures illégales et informelles auprès des populations. Le Bénin a d'ailleurs déjà connu dans ce secteur, une grave crise dénommée « affaire ICC Service et Consorts », une opération d'escroquerie à grande échelle de type Ponzy qui a occasionné en 2010 la spoliation de plusieurs milliers de personnes par des promoteurs de structures illégales de collecte de fonds auprès des populations, lesquels fonds s'élevaient à plus de deux cents milliards de FCFA.

En ce qui concerne particulièrement la cybercriminalité, elle est le fait de jeunes gens communément appelés « Gayman » qui profitent de la technologie informatique et des produits de l'inclusion financière, le transfert d'argent ou la monnaie électronique notamment et parfois par des virements bancaires vite absorbés, pour abuser et escroquer de milliers de personnes, des nationaux comme des étrangers, qu'ils appâtent via internet le plus souvent.

Les statistiques sur la cybercriminalité résumées dans le tableau ci-après, montrent qu'entre 2014 et 2016, les autorités d'enquête et de poursuite ont enregistré 1008 plaintes, ont poursuivi 1249 personnes dont 1111 ont été condamnées. Le montant total des biens saisis pour ces cas de condamnations s'élève à trois milliards cent-vingt-un millions quatre cent soixante-quatorze mille six cent quarante-trois (3 121 474 643) FCFA.

INFRACTIONS SOUS-JACENTES	ANNEES	Nombre de cas détectés ou faisant l'objet d'enquêtes	Nombre de poursuites intentées	Nombre de condamnations (cas)	Nombre de personnes condamnées	Montant des biens saisis, gelés ou confisqués (sans inculpations pour BC) en FCFA
Cybercriminalité	2014	223	343	299	0	857 275 455
	2015	309	413	381	0	1 023 099 398
	2016	476	493	431	8	1 241 099 790
TOTALE		1008	1249	1111	8	3 121 474 643

Tableau n° 2 : Statistiques sur la cybercriminalité

Le phénomène a pris tellement d'ampleur que le Bénin est cité parmi les pays ouest-africains en tête de la cybercriminalité. Les autorités béninoises ont d'ailleurs pris la mesure de la situation en

créant un service spécialisé à la Police Républicaine pour lutter contre les cyber-délinquants. Une opération dénommée ‘‘Rambo’’ a été déclenchée début 2018 sur toute l’étendue du territoire national contre le fléau. Cette traque contre les cybercriminels a fait l’objet d’une conférence de presse conjointe le vendredi 20 avril 2018, par les membres des hiérarchies policière et judiciaire. Le point fait par le Procureur Général près la Cour d’Appel de Cotonou lors de cette conférence, présente un total de 456 interpellations au plan national, réparties comme suit :

DEPARTEMENTS	NOMBRE DE PERSONNES INTERPELLEES (POLICE)
ATLANTIQUE	158
LITTORAL	110
OUEME	113
ZOU	25
MONO	20
BORGOU	14
COUFFO	11
COLLINES	3
DONGA	2
TOTAL	456

Tableau n°3 : Bilan opération « RAMBO » entre mars et avril 2018

Selon le Procureur Général, les présumés cybercriminels interpellés sont des jeunes de 18 à 25 ans. Leurs stratégies varient : ils usent du chantage, de la romance, se proposent de vendre «des articles fictifs ou encore font usage de fausse identité, de fausse qualité et de fausse entreprise de marché d’or ». Pendant que certains procèdent à la falsification de « passeports ou autres documents de voyage », d’autres proposent de « fausse offre de prêt d’argent en faisant payer aux victimes des frais de dossier sans aucune contrepartie ou encore associent à leur manège le charlatanisme pour abêtir leurs victimes. La pratique se développe via les faux comptes, les noms d’utilisateurs fictifs et des photos de profil d’autrui sur les réseaux sociaux. Le Procureur Général n’a toutefois pas communiqué de chiffre sur la valeur des saisies ou confiscations opérées lors de l’opération si ce n’est les équipements informatiques et de télécommunication (ordinateurs, imprimantes, scanners, modems, téléphones, ...) utilisés par les cybercriminels. Mais sur la base des DOS reçues par la CENTIF (cf tableau n° 10 plus loin), les montants relatifs à ce fléau s’élèvent le plus souvent à plusieurs centaines de millions de FCFA.

Relativement à la traite des êtres humains (y compris le trafic d’organes d’être humain), il s’agit de crimes commis le plus souvent dans le cadre de certaines pratiques rituelles liées à l’obscurantisme et au charlatanisme. Certains cybercriminels par exemple ont recours à ces crimes rituels. Mais on peut y classer aussi le phénomène d’enfants placés connu sous le nom de « vidomingon » ou de « l’esclavage d’enfant » très répandu au Bénin. Tous ces crimes génèrent d’importants capitaux à

leurs auteurs. Les autorités béninoises ont cependant pris des mesures appropriées pour les combattre à travers la création d'une Brigade de police dédiée à la protection des mineurs.

Par ailleurs, à côté de ces infractions sous-jacentes, plusieurs rapports aux plans national et international ont montré que la corruption et la contrebande sont des fléaux qui génèrent les plus importants flux financiers illicites qui sont blanchis au Bénin.

I-1-1-2 La corruption : une infraction sous-jacente

Le rapport 2017 de Transparency International a placé le Bénin à la 85^{ème} place avec une note de 39 points sur 100. Le pays a certes connu un bond qualitatif en quittant la 95^{ème} place (rang occupé en 2016) mais le niveau de la corruption dans le pays reste critique dans le temps comme le montre le tableau n° 4 ci-après qui retrace les différents classements obtenus de 2012 à 2017 par le Bénin pour l'Indice de perception de la Corruption :

Années	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Rang	94	94	80	83	95	85
Total pays	176	177	177	176	176	176

Tableau n° 4 : Classement IPC du Bénin par Transparency International

Ces mauvais classements du Bénin confirment que la corruption reste pour le pays la grande gangrène, terreau du détournement de deniers publics, de la fraude, de la contrebande et de la mauvaise gestion des ressources publiques. La corruption, la concussion et la condescendance génèrent d'importants produits illicites qui sont blanchis au Bénin le plus souvent dans l'immobilier, l'hôtellerie lorsque les fonds ne sont pas envoyés à l'étranger.

Les statistiques obtenues de l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption et présentées dans le tableau n°5 ci-après, confirment cette tendance. Elles montrent par ailleurs l'inefficacité de l'appareil judiciaire béninois à travers les nombreux dossiers de malversation et de corruption dénoncés et qui ne connaissent pas une suite judiciaire conséquente :

N°	Intitulés des dossiers	Montants en jeu	Suites données
01	Présumées malversations à la Société Nationale des Eaux du Bénin	Pas d'information	Dossier classé sans suite par le Procureur de la République
02	Supposées malversations dans le dossier d'acquisition des engins et de matériels de manutention au profit de la SOBEMAP	Pas d'information	Pas d'information
03	Affaire COS-LEPI	Pas d'information	Pas d'information
04	Présumé détournement par le Chef de l'Etat, des biens et montants récupérés sur le patrimoine des responsables de ICC-Services	Pas d'information	Pas d'information
05	Présumée mauvaise gestion au niveau du Conseil National des Chargeurs du Bénin (CNCB)	Pas d'information	Pas d'information
06	Présumée mauvaise gestion au niveau de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP)	Pas d'information	Pas d'information
07	Affaire concours de recrutement d'APE au profit du Ministère de l'Economie et des Finances	Pas d'information	Pas d'information
08	Présumé acte de corruption dans le processus d'acquisition d'un véhicule RAV4 par la commune de Dangbo en 2006	Pas d'information	Pas d'information
09	Plainte contre les structures privées retenues pour produire les cartes d'électeurs pour les élections présidentielles de mars 2016	Pas d'information	Pas d'information
10	Présumé acte de corruption dans une affaire domaniale	Pas d'information	Pas d'information
11	Présumé acte d'escroquerie dont serait rendu coupable un agent de la gendarmerie	Pas d'information	Pas d'information
12	Présumé acte d'escroquerie dans une affaire privée	Pas d'information	Pas d'information
13	Présumée validation de l'inscription d'élèves sur la base de faux bulletins de notes au Collège d'Enseignement Général (CEG) Djègan-Kpèvi de Porto-Novo	Pas d'information	Pas d'information

Tableau n°5 : Dossiers de malversation (corruption) transmis au parquet par l'ANLC

I-1-1-3 La contrebande

La situation géographique du Bénin fait de lui un pays de transit avec plusieurs trafics : de véhicules d'occasion, de drogues (en particulier la cocaïne), de médicaments contrefaits, de cigarettes, etc... avec le risque associé de blanchiment de capitaux. La contrebande et la fraude facilitées par la dominance des activités économiques informelles, la porosité des frontières et la

corruption, constituent également des infractions qui génèrent au Bénin d'importants produits financiers illicites ou d'origine douteuse.

La contrebande peut être définie comme étant tout fait d'importation ou d'exportation de marchandise sans déclaration ; il peut s'agir de marchandises prohibées ou de marchandises fortement taxées, soumises à des taxes de consommation ou taxées à la sortie. En d'autres termes, la contrebande désigne toute transaction à l'importation ou à l'exportation de marchandises ou de biens de toute nature, effectuée en marge des dispositions réglementaires. Dans l'ensemble la contrebande porte sur les hydrocarbures (essence frelatée en occurrence) en provenant du Nigéria voisin, les médicaments et les produits manufacturés en provenance surtout d'Asie, la contrefaçon des produits, les produits forestiers ou d'autres espèces protégées de la faune, les pierres et métaux précieux, les devises et autres monnaies étrangères, les véhicules d'occasion (activité importante du port de Cotonou), les alcools, les drogues, ... etc.

A titre illustratif, en 2017, les forces de contrôle béninoises notamment la douane et la police, ont saisi d'importantes quantités de produits stupéfiants. Comme l'indique le tableau n° 6 suivant relatif aux statistiques disponibles, 1155, 28571 kg de produits stupéfiants toutes catégories confondues ont été saisis et quatre-vingt-seize (96) personnes ont été déférées devant les tribunaux dans le cadre de ces affaires.

PRODUITS STUPEFIANTS	QUANTITES SAISIES	
	2016	2017
DROGUES		
Cannabis	814,438 Kg	901,84971 Kg
Cocaïne	168,99 Kg	45,764 Kg
Héroïne	1,96 Kg	10,438 Kg
Métamphétamine	141,52 Kg	146,608 Kg
Amphétamine	0	1,126 Kg
Méthadone	0	40,500 Kg
Diazépam	0	18 plaquettes
Tramadol	0	5,5 plaquettes
Quantité totale saisie	1126,908 Kg	1146,28571 Kg et 23,5 plaquettes
PRECURSEURS		
Ephédrine	295,37 Kg	152,02 Kg
Quantité totale saisie	295,37 Kg	152,02 Kg
TOTAL GENERAL (drogues + précurseurs)	1422,278 Kg	1298,30571 Kg et 23,5 plaquettes
Nombre total de personnes déférées	86 personnes	96 personnes

Tableau n° 6 : Statistiques des saisies de stupéfiants au Bénin – Source : OCERTID

Ces statistiques montrent les efforts fournis par le Bénin qui a souvent été le théâtre de plusieurs affaires liées au trafic de cocaïne.

Le rapport intitulé « Panorama du trafic de cocaïne en Afrique de l’Ouest - 2012 » du Groupe de Recherche et d’Information sur la Paix et la Sécurité (GRIP), se fondant sur un certain nombre d’affaires de cocaïne ayant défrayé la chronique au Bénin entre 2008 et 2012, a présenté le pays comme une « plaque tournante » de ce trafic en Afrique de l’Ouest. Parmi les nombreux faits cités dans ce rapport, il y a la décision des autorités béninoises en date du 18 janvier 2012, d’expulser le Groupe Elissa appartenant au libanais Ali Mohammed Karroubi spécialisé dans la vente de véhicules d’occasion. La filière du trafic de véhicules d’occasion sert en effet parfois de couvert à de nombreuses activités illicites ou illégales génératrices de revenus blanchis de ce fait.

Les rapports de l’ONUDD intitulés « Rapport mondial sur les drogues » des années 2015 et 2016 ont également relevé le rôle de transit de certains pays ouest-africains dont le Bénin pour le trafic de cocaïne à destination de l’Europe.

L’année 2017 a été aussi au Bénin une année particulière dans la lutte contre les faux médicaments. Ainsi, au cours de ladite année, dans le cadre de l’opération PANGEA IX déclenchée par la Police Républicaine dans tous les départements du Bénin, d’importantes quantités de médicaments ont été saisies comme le montrent les statistiques déclinées dans le tableau n° 7 ci-après :

DEPARTEMENTS	QUANTITE DE PRODUITS SAISIS (en Kg)	NOMBRE TOTAL DE PERSONNES INTERPELEES
LITTORAL	242 652	55
ALIBORI	3 131,1	25
OUEME	2 991	15
COUFFO	2 757	2
ATLANTIQUE	1 898,09	24
DONGA	1495	7
BORGOU	802	12
MONO	763,3	1
ZOU	585	0
PLATEAU	380,8	7
ATACORA	175,5	0
COLLINES	60	0
TOTAL	257 690,79	148

Tableau n° 7 : Faux médicaments saisis en 2017 – OPERATION PANGEA IX – Source : Police Républicaine

Comme souligné dans le rapport « Programme régional de l’ONUDD pour l’Afrique de l’Ouest (2016 – 2020) », les médicaments pharmaceutiques transportés par les circuits commerciaux non officiels, au-delà des menaces sanitaires, constituent une source de bénéfices substantielle pour les trafiquants. Ainsi, le « Rapport sur les saisies annuelles du PCC, 2012, ONUDD » indique que dans le cadre du Programme mondial de Contrôle des Conteneurs (PCC), l’Unité Mixte de Contrôle des

Conteneurs (UMCC) mise en place au Bénin a saisi de grandes quantités de faux viagra, de tramadol et d'autres analgésiques.

Par ailleurs, en ce qui concerne le trafic de cigarettes de contrefaçon, le « Rapport annuel 2015 du PCC, ONUDC » indique que l'une des entrées des cigarettes de contrebande en Afrique de l'Ouest est le Bénin. L'UMCC du Bénin a saisi en 2015 plusieurs millions de cigarettes de contrefaçon destinées principalement au Niger et au Burkina Faso.

En ce qui concerne la criminalité environnementale qui fait référence aux atteintes portées par l'homme à son environnement, elle concerne notamment l'exploitation illégale d'espèces sauvages et l'abattage et la récolte illicite des bois, surtout du bois de rose. Des études ont montré que les revenus tirés des crimes environnementaux (fauniques ou forestiers) sont souvent colossaux. A titre d'exemple, les statistiques recueillies auprès des autorités des Eaux, Forêts et Chasses sur les infractions fauniques au Bénin entre 2014 et 2016 et présentées dans le tableau n°8 ci-après montrent l'importance des ressources en jeu dans la contrebande des espèces protégées :

LES INFRACTIONS FAUNIQUES	Nombre de poursuites intentées	Nombre de condamnations (cas)	Nombre de personnes condamnées	Montant des biens saisis, gelés ou confisqués (sans inculpations pour BC) en FCFA
ANNEE 2014				
Détention illégale d'animaux protégés	1	1 (6 mois)	1	NEANT
Détention, transport et commercialisation de trophées d'espèces intégralement protégées	3	3 (4 mois à 3 ans)	4	19 351 320
ANNEE 2015				
Détention illégale d'animaux protégés				
Détention, transport et commercialisation de trophées d'espèces intégralement protégées	3	6 (2 mois à 2 ans)	06	66 205 599
ANNEE 2016				
Détention, transport et commercialisation de trophées d'espèces intégralement protégées	8	7 (2 mois à 2 ans)	26	72 475 501

Tableau n° 8 : Infractions fauniques enregistrées entre 2014 et 2016

En ce qui concerne les infractions forestières, les statistiques également recueillies auprès des autorités des Eaux, Forêts et Chasses entre 2015 et 2017 se présentent comme suit dans le tableau 09 ci-après :

Années	2015	2016	2017
Nombre d'infractions forestières (Abattage, Exploitation, Transformation, Commerce illicites de produits forestiers)	384	532	Non disponible
Montant total	Non disponible	1 217 556 586	950 113 312

Tableau n° 9 : Statistiques sur les infractions forestières

Ces informations montrent l'importance des revenus tirés des crimes contre l'environnement à travers la contrebande des espèces protégées.

A défaut de disponibilité de données précises sur la valeur réelle de tous ces trafics illicites ou contrebande, les estimations situent les montants cumulés en jeu à plusieurs millions de dollars américains. En effet, le trafic de ces différents produits est extrêmement lucratif. Leurs profits alimentent le plus souvent des activités criminelles ou sont blanchis dans l'économie.

Au regard de tout ce qui précède, l'environnement criminogène du Bénin en thème d'infractions sous-jacentes significatives qui génèrent d'importants produits susceptibles d'être blanchis sont essentiellement : l'escroquerie (y compris l'extorsion et l'abus de confiance), la cybercriminalité, les infractions liées à la corruption, à la fraude (fiscale ou douanière) et à la contrebande de marchandises (médicaments, cigarette, produits fauniques et forestiers, essence frelatée, ...), la traite des êtres humains (y compris d'organes d'être humain), le trafic de stupéfiant.

En somme, sous l'angle de l'analyse de ces principales infractions sous-jacentes, la menace de blanchiment de capitaux est élevée au Bénin.

I-1-2 Infraction de blanchiment de capitaux

La menace liée au blanchiment de capitaux peut être appréhendée à travers l'analyse de la répartition par infraction des déclarations d'opérations suspectes (DOS) reçues par la CENTIF et des sorts réservés aux dossiers traités.

En absence de condamnation pour blanchiment de capitaux par les juridictions béninoises, les statistiques disponibles sont celles tirées des rapports d'activités de la CENTIF. En effet, bien que des condamnations aient été prononcées contre des infractions sous-jacentes, les procédures n'ont pas débouché sur des condamnations pour blanchiment de capitaux et des saisies ou confiscations des avoirs illicites des mis en cause.

La répartition par infractions sous-jacentes des DOS reçues par la CENTIF se présente comme suit :

IIINFRACTIONS SOUS-JACENTES	2015		2016		2017	
	Nombre	Montant (FCFA)	Nombre	Montant (FCFA)	Nombre	Montant (FCFA)
cybercriminalité (western union et money gram)	235	1 631 397 127	294	1 979 590 942	250	1 782 342 725
fraude fiscale	5	5 236 859 632	4	32 779 357 909	0	0
Infraction à la réglementation des changes	7	29 253 952 369	22	25 846 571 504	49	193 369 756 186
escroquerie	67	204 456 558 826	55	71 455 998 634	57	51 801 368 182
Autre	0		10	180 463 171	26	178 100 000
total	314	240 578 767 954	385	132 241 982 160	382	247 131 567 093

Tableau n° 10 : Statistiques des DOS par infractions sous-jacente

Source : CENTIF

Il ressort de cette répartition que sur les trois années de données collectées, plus de 80% des DOS reçues par la CENTIF sont relatives à des opérations frauduleuses de Western Union / Money Gram et transferts douteux, opérations assimilables à des cas d'escroquerie essentiellement par cybercriminalité. L'escroquerie (ou abus de confiance), la fraude fiscale et la violation de la réglementation des changes (infractions portant sur des devises) sont les autres infractions qui ressortent de la répartition de ces DOS par type d'infraction.

Il est à signaler qu'aucun des dossiers de DOS transmis par la CENTIF à la Justice n'a connu un aboutissement judiciaire. Aucun avoir, bien ou revenu n'a été saisi ou confisqué par la justice béninoise pour blanchiment d'argent.

L'analyse des DOS réparties par infraction sous-jacente, confirme à travers les montants très élevés de ces DOS, que la menace de blanchiment de capitaux est élevée au Bénin et montre que l'escroquerie et la cybercriminalité sont les vecteurs importants de la criminalité financière. Cette menace est d'autant plus élevée au Bénin que l'absence de condamnation et de saisie des produits tirés des infractions sous-jacentes encourage les criminels à poursuivre sans inquiétude, leurs forfaits. S'il est vrai que la justice béninoise a jugé et condamné des criminels dans plusieurs dossiers relatifs à des infractions sous-jacentes, il est à relever que l'enquête parallèle qui devrait permettre de poursuivre les mis en cause pour blanchiment d'argent n'est jamais ouverte de sorte que les condamnations ne sont jamais suivies de saisie ou de confiscation d'avoirs, si ce n'est des amendes pour les préjudices subis.

Niveau de la menace intérieure de blanchiment de capitaux au Bénin

Les analyses qui précèdent sur l'environnement criminogène du Bénin en termes d'infractions sous-jacentes significatives qui génèrent d'importants produits susceptibles d'être blanchis (point I-1-1) et en termes d'infractions de blanchiment de capitaux (point I-1-2) montrent que le niveau de la menace intérieure de blanchiment de capitaux est élevé au Bénin.

I-2 Menace extérieure de blanchiment de capitaux

La menace externe de blanchiment de capitaux est analysée à travers les infractions impliquant des juridictions étrangères et dont tout ou une partie des produits ou revenus générés sont blanchis dans le pays.

Le Bénin est un pays membre de la CEDEAO dont le principe de base est la libre circulation des personnes et des biens. De façon générale, toutes les frontières du Bénin sont poreuses et l'appartenance du pays à la CEDEAO aggrave la situation d'autant plus qu'il n'y a pas au niveau communautaire, une vraie politique de prise en charge des problèmes de sécurité découlant de la libre circulation instituée entre les frontières des pays membres. En tant que pays côtier et de surcroît pays de transit dans la sous-région ouest-africaine, son environnement criminogène comme l'a révélé l'analyse des infractions sous-jacentes présentée au point I-1-1, est caractérisé par plusieurs crimes transfrontaliers ou transrégionaux et parfois intercontinentaux.

Ainsi, les menaces externes de blanchiment de capitaux au Bénin sont essentiellement portées par :

- la contrebande de marchandises et le trafic de stupéfiant : ces infractions sous-jacentes sont le plus souvent commises aussi bien au Bénin que dans les pays d'origine des marchandises en cause (surtout pour les produits prohibés, la drogue par exemple) et les revenus tirés de ces activités illicites peuvent être blanchis de part et d'autre au Bénin et dans les juridictions concernées. Les pays concernés sont le Nigéria (principalement), les autres pays de la sous-région (Togo, Niger, Burkina Faso, les pays asiatiques (principalement la Chine et la Corée) ainsi que quelques pays européens et sud-américains (Brésil notamment). Les produits ou marchandises qui font l'objet de trafic ou de contrebande et qui génèrent d'importants revenus tant au Bénin que dans les juridictions étrangères concernées sont les hydrocarbures (d'essence frelatée en provenance du Nigéria), les véhicules d'occasion et les produits congelés importés puis réexportés vers les pays voisins, les médicaments contrefaits, les produits manufacturés contrefaits, les produits forestiers ou d'autres espèces protégées de la faune (impliquant surtout les asiatiques), les pierres et métaux précieux, les devises et autres monnaies étrangères, les alcools, les drogues, etc...
- L'abus de confiance et l'escroquerie par internet (cybercriminalité) : cette infraction est généralement commise depuis le Bénin sur une juridiction étrangère via internet avec l'utilisation de la FinTech (les produits financiers électroniques le plus souvent) et les produits perçus sont blanchis au niveau national. C'est une des menaces majeures de blanchiment de capitaux au Bénin. Les européens sont les principales victimes des cybercriminels mais l'on enregistre aussi des victimes au niveau national et sous-régional.

- la traite des êtres humains (y compris d'organes d'être humain) : ce trafic est très répandu entre le Bénin et le Nigéria mais selon les autorités en charge de la répression de ces infractions (l'Office Central de Protection des Mineurs, de la Famille et de la Répression de la Traite des Etres Humains) le trafic d'êtres humains implique également d'autres pays (Togo, Congo, Gabon, ...). Ce phénomène est aussi accentué par les pratiques occultes et le charlatanisme.
- les infractions liées à la corruption, à la fraude (fiscale ou douanière) et au détournement des deniers publics : plusieurs études ou rapports ont montré que ces infractions sont à l'origine d'importants flux financiers illicites qui sont blanchis très souvent dans les juridictions étrangères.

Ces principaux crimes sont ceux qui portent la menace extérieure dans la mesure où ils impliquent des pays de la région et d'autres pays hors de la sous-région. Le défaut de statistiques fiables n'a pas permis une évaluation précise de la valeur de ces crimes mais les quelques données recueillies et présentées plus haut montrent bien l'importance des revenus qu'ils procurent à leurs auteurs.

Niveau de la menace extérieure de blanchiment de capitaux au Bénin

Au regard des analyses qui précèdent et sur la base des revenus très élevés générés par le truchement des infractions sous-jacentes impliquant les pays sous régionaux ou étrangers, le niveau de la menace extérieure de blanchiment de capitaux est élevé au Bénin.

I-3 Menaces par secteur d'activités

L'analyse de la menace de blanchiment de capitaux par secteur permet de mesurer la matérialisation du phénomène de blanchiment d'argent dans les différents secteurs financiers et économiques du Bénin, c'est-à-dire, comment les produits générés par les crimes sont investis et blanchis et dans quels secteurs. Seuls les secteurs qui sont exposés de manière significative et prépondérante à la menace seront évalués.

A défaut d'informations ou de données officielles relatives aux cas de blanchiment de capitaux dans les secteurs, l'analyse sera faite à partir de la répartition par entité déclarantes des DOS reçues par la CENTIF. Tous les assujettis ne déclarant pas les opérations suspectes comme exigé par la loi, l'analyse des menaces par secteur sera complétée par les cas de blanchiment de capitaux dans les secteurs du foncier, de l'immobilier et de l'automobile, le secteur des changes manuels ainsi que celui des ONG/OBNL.

La répartition par entité déclarante des déclarations d'opérations suspectes faites à la CENTIF se présente comme suit de 2015 à 2017 :

Entités déclarantes	2015		2016		2017	
	Nbre de DOS	Montant (FCFA)	Nbre de DOS	Montant (FCFA)	Nbre de DOS	Montant (FCFA)
Etablissement de crédit	314	240 578 767 954	375	132 061 518 981	359	246 953 469 093
Systèmes financiers Décentralisés	0	0	0	0	1	131 000 000
Compagnies d'assurances	0	0	10	180 463 179	2	47 100 000
Professions Juridiques indépendantes	0	0	0	0	0	0
Agents immobiliers	0	0	0	0	0	0
Organisations non gouvernementales	0	0	0	0		0
Régies financières	0	0	0	0	0	0
Autres	0	0	0	0	20	0
TOTAL	314	240 578 767 954	385	132 241 982 160	382	247 131 569 093

Tableau n° 11 : Statistiques des DOS par entité déclarante

Source : CENTIF

I-3-1 Menaces BC dans le secteur bancaire

Le tableau n° 11 ci-dessus montre que la quasi-totalité des DOS provient du secteur bancaire (Etablissements de crédit).

Le nombre élevé d'opérations suspectes déclarées par les banques et l'importance des montants en jeu montrent que le secteur bancaire est fortement utilisé pour blanchir une part importante des produits générés par les infractions sous-jacentes. Fort heureusement, les banques sont conscientes de la situation et collaborent avec la CENTIF même si leurs dispositifs de LBC ne sont pas encore conformes aux exigences des normes internationales. En effet, les criminels financiers profitent le plus souvent des failles du système bancaire pour y injecter d'importants revenus issus de crimes sous-jacents divers à travers des montages financiers douteux ou frauduleux avec la complaisance des banquiers.

Au regard de l'importance des revenus générés par les principaux crimes sous-jacents qui sont blanchis dans le secteur bancaire, la menace de blanchiment de capitaux dans ce secteur est moyennement élevée, malgré une réglementation bancaire communautaire assez rigide.

I-3-2 Menaces BC dans les secteurs du foncier, de l'immobilier et de l'automobile

Le foncier et le domanial sont vraisemblablement au Bénin les domaines de prédilection où sont facilement et impunément blanchis d'énormes capitaux illicites tirés de plusieurs crimes financiers (détournements de deniers publics, fraudes fiscales, fraudes douanières, ...) et diverses infractions sous-jacentes et ce, pour plusieurs raisons :

- la plupart des transactions sont réalisées dans le secteur en espèces et les biens immobiliers peuvent être achetés ou vendus par des « démarcheurs » ou même parfois par des sociétés nationales ou étrangères sans que l'ayant-droit économique ne soit clairement et précisément identifié. L'anonymat et l'opacité dans lesquels se déroulent les transactions foncières et immobilières facilitent en effet l'utilisation de ce secteur dans le blanchiment de capitaux ;
- l'absence de dispositif juridique et institutionnel national régulant l'accès à la propriété favorise la spéculation et les pratiques frauduleuses pour surévaluer ou sous-évaluer les prix des biens immobiliers.

De même les concessionnaires de véhicules ne collaborent pas à la lutte contre le blanchiment de capitaux de sorte qu'ils vendent des voitures de grand luxe contre espèces sonnantes sans se soucier de l'origine des fonds de l'acheteur ni faire une déclaration d'opération suspecte à la CENTIF.

A titre illustratif, on peut citer l'affaire « ICC SERVICE ET CONSORTS » décrite plus haut (point I-1-1-1, paragraphe 6), dans laquelle, lors de son éclatement, plusieurs biens fonciers, immobiliers (immeubles de haut standing) et automobiles (véhicules haut de gamme et grand luxe), des promoteurs arrêtés ont été saisis par la justice béninoise en plus de quelques comptes bancaires gelés. Cet exemple montre combien il est facile au Bénin de devenir du jour au lendemain propriétaire de grands immeubles, d'hôtels et de voitures de luxe sans aucune crainte d'être inquiété.

Une fois blanchis dans le foncier et l'immobilier, ces biens acquis ou réalisés à partir de revenus d'origine criminelle, servent à leur tour de sûreté pour des prêts bancaires destinés à couvrir ou à blanchir d'autres revenus illicites. Ainsi, avec des montages financiers complexes, les banques sont utilisées pour blanchir d'importantes ressources financières tirées d'infractions sous-jacentes.

La menace de blanchiment de capitaux dans ces secteurs est donc très élevée au Bénin, surtout à cause de l'informalité du secteur foncier et immobilier et de l'utilisation d'espèces dans les transactions.

Toutefois, le Bénin a lancé une grande réforme foncière avec l'adoption d'un nouveau code foncier et le lancement des travaux de réalisation d'un cadastre pour une meilleure gestion foncière. La nouvelle réglementation foncière et immobilière est en effet de nature à contribuer à la maîtrise de ces menaces liées au blanchiment de capitaux dans le secteur de l'immobilier.

I-3-3 Menaces BC dans le secteur du change manuel

Le secteur du change manuel apparaît aussi comme un secteur fragile utilisé pour blanchir d'importantes ressources en devises tirées des infractions sous-jacentes relatives à la contrebande et mises en relief dans les développements précédents notamment au point I-1-3.

Le non-respect de la réglementation régissant les agréés de change manuel (bureaux de change) et surtout la prolifération des cambistes informels, facilitent l'utilisation du marché des devises dans le blanchiment de capitaux. En effet, plusieurs transactions en fiduciaires et en devises portant sur de

fortes sommes d'argent se déroulent dans la contrebande transfrontalière de marchandises, sans traçabilité aucune et avec des acteurs non habilités (cambistes informels), ce qui constitue des opportunités exploitées par les blanchisseurs.

Par ailleurs, les instruments d'inclusion financière tels que le transfert électronique d'argent (Western Union, Money Gram, ...) d'une part et les systèmes informels de transfert d'argent de type « Hawala » d'autre part, sont les moyens utilisés dans le blanchiment transfrontalier de capitaux tirés le plus souvent de la contrebande, de l'escroquerie ou de la fraude.

Au regard de tout ce qui précède, la menace de blanchiment de capitaux dans ce secteur est donc élevée.

I-3-4 Menaces BC dans les secteurs ONG/OBNL

Au Bénin, certaines ONG profitant de la faiblesse du cadre réglementaire en matière de supervision et de contrôle de leurs activités, sont utilisées abusivement à des fins de blanchiment de capitaux. En effet, ces ONG nationales en partenariat avec d'autres ONG étrangères, mobilisent et font circuler des sommes considérables d'argent parfois sans déclarer clairement ni l'origine effective des fonds ni la destination ou les emplois réels auxquels ces fonds sont destinés. Ainsi, parmi les nombreuses DOS reçues par la CENTIF pour escroquerie, plusieurs concernent des ONG. La typologie utilisée consiste à créer une ONG au niveau national sur instigation de personnes complices (béninoises ou non) se trouvant à l'extérieur ou y ayant des attaches ou des relations (pays du Golfe très souvent) ; une fois créée, les promoteurs envoient les documents d'enregistrement accompagnés de diverses photos illustratives de leurs besoins (enfants misérables, écoles délabrées, centres de santé de fortune, ...) à leurs complices dans les pays ciblés ; ces derniers s'arrangent pour convaincre des ONG, des fondations, des personnes riches souvent d'obédience religieuse pour les accompagner à travers le financement d'infrastructures communautaires pour venir en aide à ces supposées populations pauvres et démunies qu'ils présentent comme des musulmans en situation difficile. Ainsi, d'importants transferts de fonds sont opérés sur les comptes de ces ONG et les promoteurs les retirent et disparaissent ainsi dans la nature sans aucune réalisation. La CENTIF a en effet, diligenté des enquêtes de terrain pour vérifier la réalisation effective des infrastructures sociocommunautaires pour lesquelles les fonds ont été reçus et ces enquêtes ont révélé qu'aucune réalisation n'a été effectuée et pire les promoteurs ne répondent même pas aux adresses indiquées dans les dossiers et sont inconnus des populations autochtones.

Au regard des sommes importantes d'argent en jeu, la menace liée à l'utilisation abusive des ONG dans le blanchiment de capitaux est élevée au Bénin.

Menace globale de blanchiment de capitaux des principaux secteurs au Bénin

Les menaces des principaux secteurs où se matérialise le blanchiment de capitaux, c'est-à-dire où sont investis et blanchis les produits générés par les infractions sous-jacentes se présentent comme suit :

- le secteur bancaire : son niveau de menace de BC est moyennement élevé ;
- les secteurs du foncier, de l'immobilier et de l'automobile : le niveau de menace de BC est très élevé ;
- les secteurs du change manuel ou des devises : le niveau de menace de BC est élevé ;
- le secteur de ONG / OBNL : son niveau de menace de BC est élevé.

Il s'en déduit que la menace globale de ces secteurs au blanchiment de capitaux est élevée.

I-4 Evaluation de la menace globale au Bénin

L'évaluation de la menace nationale globale de blanchiment de capitaux se déduit des évaluations de la menace intérieure, de la menace extérieure et de la menace globale des secteurs :

Menace globale de blanchiment de capitaux au Bénin

- La menace intérieure de BC est élevée (cf point I-1);
- La menace extérieure de BC est élevée (cf point I-2) ;
- La menace globale de BC des secteurs est élevée (cf point I-3).

Il s'en déduit que la menace nationale globale de BC au Bénin est élevée.

SECTION II : LA VULNERABILITE AU BLANCHIMENT DE CAPITAUX

L'Evaluation de la vulnérabilité globale de BC au plan national a pour principaux objectifs :

- l'identification de la vulnérabilité globale du Bénin au blanchiment de capitaux ;
- l'identification des faiblesses et des lacunes quant à la capacité du pays à lutter contre le blanchiment de capitaux ;
- la proposition de mesures ou d'actions prioritaires qui permettront de renforcer la capacité du pays à lutter contre le blanchiment de capitaux en renforçant les contrôles liés à la LBC au niveau national.

La vulnérabilité nationale de BC est obtenue à partir des évaluations de la capacité du pays à lutter contre le BC et des principaux secteurs susceptibles d'être utilisés à des fins de BC.

II-1 CAPACITE NATIONALE DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX

Conformément à l'outil de la Banque Mondiale utilisée, vingt-deux (22) variables ont été retenues pour mesurer la capacité du Bénin à lutter contre le BC.

Les appréciations et notations portées à ces différentes variables lors de l'évaluation ont été justifiées sur la base des informations, des données et des textes disponibles.

II-1-1 Evaluation et appréciation des facteurs de vulnérabilité globale de BC

A. VARIABLES DE DONNEES/FACTEURS DES CAPACITES NATIONALES DE LUTTE CONTRE LE BC	NOTES D'EVALUATION	
Qualité de la politique et de la stratégie de LBC	(0.5) Moyen	0,5
Efficacité de la définition du crime de BC	(0.6) Moyennement élevé	0,6
Exhaustivité des lois sur la confiscation des actifs (CA)	(0.4) Moyennement bas	0,4
Qualité de la collecte et du traitement du renseignement par la CRF	(0.3) Bas	0,3
Capacité et ressources pour enquêter sur les crimes financiers (y compris CA)	(0.3) Bas	0,3
Probité et indépendance des enquêteurs de crimes financiers (y compris CA)	(0.4) Moyennement bas	0,4
Capacité et ressources pour le jugement des crimes financiers (y compris CA)	(0.4) Moyennement bas	0,4
Probité et indépendance des juges de crimes financiers (y compris CA)	(0.4) Moyennement bas	0,4
Capacité et ressources pour les procédures judiciaires (y compris CA)	(0.4) Moyennement bas	0,4
Probité et indépendance de juges (y compris CA)	(0.3) Bas	0,3
Qualité des contrôles douaniers	(0.3) Bas	0,3
Exhaustivité du régime douanier sur les espèces et les instruments assimilés	(0.3) Bas	0,3
Exhaustivité des contrôles douaniers sur les espèces et les instruments assimilés	(0.2) Très bas	0,2
Efficacité de la coopération nationale	(0.3) Bas	0,3
Efficacité de la coopération internationale	(0.2) Très bas	0,2
Niveau de formalité de l'économie	(0.0) N'existe pas	0
Niveau de l'intégrité financière	(0.3) Bas	0,3
Efficacité de la collecte d'impôts	(0.5) Moyen	0,5
Existence d'un audit indépendant	(0.6) Moyennement élevé	0,6
Existence d'une infrastructure fiable d'identification	(0.2) Très bas	0,2
Existence de sources indépendantes d'information	(0.2) Très bas	0,2
Existence et accès aux renseignements sur la propriété effective	(0.1) Presque rien	0,1

Tableau n°12 : Variables d'entrée de la vulnérabilité nationale

II-1-2 Analyses et justifications des notations des facteurs ou variables d'entrée

II-1-2-1 Qualité de la politique et de la stratégie de LBC

La volonté du Bénin à lutter contre le BC/FT s'est déjà traduite par l'internalisation dans l'ordonnancement juridique interne, des directives communautaires et lois uniformes relatives à la LBC/FT (voir II-1-2-1).

L'engagement politique du Bénin dans la LBC/FT se manifestent à travers la création du Comité Technique National de Lutte contre le Blanchiment de Capitaux et le Financement du Terrorisme (CTN-LBC/FT) par arrêté ministériel n°2016-4192/MEF/DC/SGM/ CENTIF/ SP du 23 décembre 2016 et dont la mission principale assignée est de coordonner la formulation et la mise en œuvre de la politique et de la stratégie nationales de LBC. En 2017, le CTN-LBC/FT a tenu ses deux sessions ordinaires. Il s'est activement impliqué dans l'évaluation nationale des risques et l'élaboration de son plan d'actions.

Par ailleurs, le pays a régulièrement soumis au GIABA, des rapports de suivi sur la mise en œuvre des recommandations formulées sur son dispositif lors de l'évaluation mutuelle de 2009. Le GIABA a salué les efforts fournis par le Bénin dans son dernier rapport de suivi, le 8ème, soumis en mai 2018.

L'engagement des autorités béninoises dans la LBC/FT se traduit également par la désignation par décret de l'Autorité de Gel Administratif et la prise de l'arrêté interministériel n° 2018-0631/MEF/MISP/MAEC/MJL/MDN/055SSGG10 du 22 février 2018 portant attributions, composition et fonctionnement de la Commission Consultative sur le Gel Administratif (CCGA).

La création par décret n°2012-336 du 02 octobre 2011 de l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption (ANLC) pour lutter contre la corruption qui est au Bénin une infraction sous-jacente d'importance, est aussi la preuve que le pays est résolument décidé à lutter contre la criminalité financière sous toutes ses formes.

Par ailleurs, dans le souci du renforcement du dispositif LBC/FT du Bénin, le Gouvernement a transmis par décret N°2017-518 du 15 novembre 2017 à l'Assemblée Nationale, le projet de Loi Uniforme sur le Blanchiment de Capitaux et le Financement du Terrorisme. Cette loi communautaire de l'UEMOA est en effet plus conforme aux recommandations révisées du GAFI.

La présente évaluation des risques de blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme est une première au Bénin. Elle est menée avec l'implication de tous les acteurs ou parties prenantes de la LBC/FT des secteurs public et privé.

Sur la base des recommandations formulées à la suite de cette évaluation, le pays s'engage à mettre en œuvre le plan d'actions visant à éliminer ou atténuer, à prévenir les risques identifiés et à formuler sa politique et sa stratégie nationales de LBC.

Eu égard à tout ce qui précède, la variable « Qualité de la politique et de la stratégie de LBC » est jugée moyenne (notée 0.5).

II-1-2-2 Exhaustivité de la définition du crime de BC

La République du Bénin est partie à plusieurs conventions internationales qui luttent contre le phénomène du blanchiment de capitaux. Il s'agit essentiellement de conventions signées dans le cadre de l'ONU mais également de normes communautaires décidées par les organisations régionales comme l'UEMOA et la CEDEAO.

Sur le plan international, on peut citer les conventions ci-après :

- **La Convention Internationale pour la répression du financement du terrorisme** adoptée à New York par la résolution 54/109 du 09 décembre 1999. Elle est entrée en vigueur le 10 avril 2002. Le Bénin a procédé à la signature de ladite convention le 16 novembre 2001 et à sa ratification le 30 août 2004.
- **La Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée** du 15 novembre 2000. Encore appelée Convention de Palerme, elle a été adoptée par la résolution A/RES/55 et est entrée en vigueur le 29 septembre 2003. Le Bénin a procédé à la signature de ladite convention le 13 décembre 2000 et l'a ratifiée le 30 août 2004.
- **La Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes** adoptée à Vienne le 20 décembre 1988. Elle est entrée en vigueur le 11 novembre 1990 et le Bénin y a adhéré le 23 mai 1997.
- **La Convention des Nations Unies contre la corruption adoptée à New York le 31 octobre 2003**. Elle est entrée en vigueur le 14 décembre 2005 et compte 183 Etats Parties. Le Bénin a signé cette convention le 10 décembre 2003 et l'a ratifié le 14 octobre 2004.
- **Le Protocole pour éliminer le commerce de produits illicites de tabac** du 12 novembre 2012. Ce Protocole à la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte anti-tabac a été signé par le Bénin le 24 septembre 2013 mais n'est pas encore ratifié.
- En matière de lutte contre le financement du terrorisme, on ne saurait occulter **la résolution 1373** du 28 septembre 2001 du Conseil de sécurité prise en application du Chapitre VII de la Charte de l'ONU et qui constitue un véritable arsenal de mesures et de recommandations pour lutter contre le terrorisme et couper ses sources de financement. Il fait obligation à tous les Etats de l'ONU de collaborer et de coopérer afin d'endiguer ce fléau majeur qui menace la planète.

Sur le plan sous-régional, l'UEMOA est la source normative la plus importante dans ce domaine. En effet, elle a pris plusieurs directives qui ont vocation à s'appliquer dans l'ensemble des pays qui en sont membres et qui ont conduit à l'adoption dans chaque Etat membre de deux lois uniformes essentielles. Il s'agit pour le Bénin de :

- **la loi n° 2006-14 du 31 octobre 2006** portant lutte contre le blanchiment des capitaux.
- **la loi n° 2012-21 du 27 août 2012** portant lutte contre le financement du terrorisme en République du Bénin.

Il convient de signaler qu'étant membre de la CEDEAO, le Bénin est membre du Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique (GIABA) créé en 1999 et qui est une organisation de type GAFI pour la région de l'Afrique de l'Ouest.

Par ailleurs, au plan national, le Bénin a adopté la **loi n °2011-20 du 12 octobre 2011** portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes.

L'ensemble de ces textes de lois, ajouté au code pénal et au code de procédure pénale béninois, constitue l'arsenal juridique du Bénin qui définit et punit le BC/FT. Il prévoit des peines diverses en fonction de l'infraction aussi bien pour les personnes physiques que pour les personnes morales.

A titre illustratif, le tableau n° 13 ci-après montre les équivalences des définitions des 20 catégories d'infractions graves du GAFI telles qu'elles sont incriminées dans le droit béninois.

N° d'ordre	INFRACTIONS DU GAFI	DENOMINATION EN DROIT BENINOIS	REFERENCE DANS LES LOIS BENINOISES
1	La participation à un groupe criminel organisé et la participation à un racket	Association de malfaiteurs Menace, l'extorsion de fonds, extorsion de fonds aggravée	-Art : 265, 266 et 267, 305 et Art.400 (code pénal)
2	Le terrorisme, y compris son financement	Le financement du terrorisme Association de malfaiteurs Assassinat	-Art. 04 et 32 de la loi Uniforme N°2012-21 du 27 Aout 2012 portant lutte contre le financement du terrorisme en République du Bénin. -Art.265, 266 et 267, Art.295 à 298 et 302 (Code pénal)
3	La traite des êtres humains et le trafic illicite de migrants	Traite des personnes et les enlèvements de mineurs	Art.354A du CP (Mod. Ord n°73-37 du 17 avril 1973)
4	L'exploitation sexuelle, y compris celle des enfants	Exploitation sexuelle Exploitation sexuelle des mineurs	Art.3 de la loi n°2011-26 du 09 janvier 2012 portant prévention et répression des violences faites aux femmes. Art. 189 à 191 et 378 du Code de l'enfant
5	Le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes	Trafic illicite de drogue et de substances psychotropes	Art. 96 de la loi n°97-025 du 18 juillet 1997 relative au contrôle des drogues et précurseurs.
6	Le trafic illicite d'armes	Trafic de munitions et d'armes perfectionnées	Art.20 et s. du décret 61-37/PR/MI/ du 07 février 1937
7	Trafic illicite de biens volés et autres biens	Vol Vol aggravé Recel	Art.: 379 et 401, 382 et 460 (code pénal)
8	La corruption	La corruption	Art.40 et s. et 58 de la loi N°2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes.
9	La fraude	Fraude dans les examens et concours publics; Fraude sur l'origine ou la qualité substantielle de produits agricoles Fraude douanière Fraude fiscale	Art.128 à 133 de la loi N°2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes. Art.25-1 et 33 de la loi n°87-008 du 21 septembre 1987 portant régime des taxes et contrôle de conditionnement et de normalisation des produits agricoles. Art 327 et du Code des Douanes

			Art 1178 à 1181. de Code Général des Impôts
10	Le faux monnayage	Le faux monnayage	Art.02 et s. de la loi n°2003-21 du 11 novembre 2003 relative à la répression du faux monnayage
11	La contrefaçon et le piratage de produits	La contrefaçon des marques de produits et de service	Art.37 et 44 ACCORD PORTANT REVISION DE L'ACCORD DE BANGUI DU 02 MARS 1977 INSTITUANT UNE ORGANISATION AFRICAINE DE LA PROPRIETE INTELLECTUELLE
12	Les infractions pénales contre l'environnement.	Les infractions contre l'environnement	Art. 15, 16, 17, 112 et s. de la loi cadre sur l'environnement en république du Bénin
13	Les meurtres et les blessures corporelles graves	-meurtres - coups et blessures volontaires - coups mortels	-Art.:295 et 304; 309 al 3; 309 al 4 (code pénal)
14	L'enlèvement, la séquestration et la prise d'otage	- séquestration -enlèvement de mineur.	- Art.341 à 344 ; 345 à 354 (code pénal)
15	Le vol	-vol simple -vol aggravé	-Art.:379 et 401; 382 (code pénal)
16	La contrebande (y compris relativement aux taxes et droits de douane et d'accise)	Contrebande Contrebande en bande organisée	Art. 458 et 460 de la loi N° 214-20 du 12 septembre 2014 portant Code des Douanes en République du Bénin.
17	Les infractions fiscales pénales (liées aux impôts directs et indirects)	Les infractions fiscales pénales.	Art.1178 à 1181 du Code Général des Impôts.
18	L'extorsion	-l'extorsion de fonds -extorsion de fonds aggravée	Art.400 al 1; Art.400 al 2 (code pénal)
19	Le faux	-faux en écriture publique -faux en écriture privée	-Art.: 145; 147 (code pénal)
20	La piraterie	La piraterie	Art.643 de la loi n°2010-11 du 7 mars 2011 portant code maritime en République du Bénin.
21	Les délits d'initiés et la manipulation de marchés	Délit d'initié	Art. 57 de la loi N°2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes.

Tableau n° 13: Incrimination des infractions graves de BC/FT dans le droit béninois

Toutefois, les statistiques disponibles ne permettent pas de juger de la pertinence ou non ni de la dissuasion ou non de ces peines. De même, au fond et au substantiel, on déplore la lenteur de l'internalisation de la directive communautaire de 2015 mais aussi et sur le terrain de procédure, l'inexistence dans le code de procédure pénale ou de tout autre texte devant y faire office, d'un pôle anti-blanchiment, anti-terrorisme.

L'adoption imminente par le Bénin de la nouvelle loi uniforme de l'UEMOA et de ses textes d'application devrait permettre de corriger les défaillances des textes existants sur l'incrimination du BC/FT.

Eu égard à tout ce qui précède, la variable «Exhaustivité de la définition du crime de BC» est jugée moyennement élevée (notée 0.6).

II-1-2-3 Exhaustivité des lois de confiscation d’avoirs

Les lois n° 2006-14 du 31 octobre 2006 portant lutte contre le blanchiment de capitaux, n° 2012-21 du 27 août 2012 portant lutte contre le financement du terrorisme et la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin fournissent un cadre juridique plus ou moins exhaustif pour saisir, geler et confisquer le produit et les instruments du crime.

Par ailleurs, on peut citer également le décret n° 2017-319 du 21 juin 2017 portant désignation du Ministre de l’Economie et des Finances comme Autorité Compétente en matière de Gel Administratif et l’Arrêté Interministériel n° 2018 – 0631 MEF/MISP/MAEC/MJL/MDN/055SGG18 du 22 février 2018, portant attribution, composition et fonctionnement de la Commission Consultative sur le Gel Administratif (CCGA).

Si des textes existent pour la confiscation ou le gel des avoirs des criminels, le cadre juridique actuel du Bénin ne paraît pas suffisamment exhaustif. Par ailleurs, les statistiques sur les affaires dans lesquelles des avoirs ont été décelés, gelés, saisis et/ou confisqués pour BC/FT ne sont pas disponibles pour illustrer si, oui ou non, les lois sur la confiscation d’avoirs sont exhaustives et mises en œuvre.

Cependant, l’adoption par l’Assemblée Nationale du projet de loi uniforme sur le Blanchiment de Capitaux et le Financement du Terrorisme, transmis par décret n° 2017-518 du 15 novembre 2017 renforcerait substantiellement le dispositif juridique du gel et de la confiscation des avoirs au Bénin. En effet, les améliorations contenues dans la nouvelle loi sont fortement inspirées des recommandations révisées du GAFI en la matière.

Eu égard à tout ce qui précède, la variable «Exhaustivité de la définition du crime de BC» est jugée moyennement basse (notée 0.4).

II-1-2-4 Qualité de la collecte et du traitement des renseignements de la CRF

La Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières (CENTIF) est la Cellule de Renseignement Financier du Bénin. Elle est créée par le décret n° 2006-752 du 31 décembre 2006, sur la base de la loi uniforme n° 2006-14 du 31 octobre 2006 portant lutte contre le blanchiment des capitaux et a vu ses attributions élargies à la lutte contre le financement du terrorisme avec la loi uniforme n° 2012-21 du 27 août 2012.

L’efficacité avec laquelle la CENTIF accomplit sa mission peut être évaluée à partir de l’étude des statistiques des traitements faits des Déclarations d’Opérations Suspectes (DOS) reçues de ses assujettis :

	DOS TRAITEES					DOS en attente de traitement	Total général
	Transmises au Procureur	Classées	En attente de décision	En cours de traitement	Total		
Nombre	37	29	1	310	377	919	1296

Tableau n°14 : Etat de traitement des DOS reçues depuis la création de la CENTIF à fin décembre 2017

Le tableau n° 14 ci-dessus montre l'état de traitement des DOS par la CENTIF depuis sa création à fin décembre 2017. On y constate que 37 dossiers ont été transmis au Procureur sans aucune suite. En effet aucun de ces dossiers n'a été jugé et les personnes mises en causes n'ont jamais été inquiétées. Les raisons expliquant cette situation pourraient être l'absence au sein du système judiciaire, d'un département exclusivement en charge des enquêtes financières et de la conduite efficace des procédures judiciaires dans les affaires de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, une matière bien spécifique dans laquelle la faible expérience et le manque d'expertise des autorités judiciaires constituent des entraves à l'efficacité de la lutte.

Par ailleurs, ce tableau démontre aussi la faible capacité opérationnelle de la CENTIF. En effet, sur un nombre total de 1296 DOS reçues depuis sa création à fin décembre 2017, 919 DOS n'ont pas pu être traitées par la CENTIF pendant que 310 sont encore en cours de traitement. Cette situation critique met en exergue le problème de la capacité opérationnelle de la CENTIF à absorber le flux entrant des DOS. Elle limite l'efficacité avec laquelle elle peut déclencher et appuyer les enquêtes sur le BC/FT et la confiscation d'avoirs. Les causes pouvant expliquer cette accumulation structurelle des DOS au niveau de la CENTIF d'après les informations recueillies au moment de l'évaluation, peuvent être liées :

- à la faiblesse de son système d'information : la CENTIF n'a pas de base de données de gestion des déclarations et renseignements collectés (c'est dans un fichier Excel que sont retracés les DOS reçues et d'où sont extraites les statistiques d'études). Son réseau informatique est peu performant et son site web n'est pas à jour pour relayer la visibilité de ses actions et ses publications grand public ;
- à l'insuffisance de son personnel d'appui et technique : au 31 décembre 2017, l'effectif total du personnel d'appui de la CENTIF était de sept (07) au total dont deux (02) Informaticiens, un (01) Analyste, une (01) Secrétaire, un (01) Assistant de Direction, un (01) Chauffeur et un (01) Agent Permanent de l'Etat en détachement (APE), l'Agent Comptable. Cet effectif ne permet pas à la CENTIF de produire des analyses de qualité et d'en faire une large diffusion aux organismes gouvernementaux et au secteur privé ;
- à la non-adhésion de la CENTIF du Bénin au Groupe Egmont : de ce fait, la CENTIF ne bénéficie pas des échanges d'informations ni des nombreuses opportunités en terme de formation et de partenariat.

Ces constatations constituent des vulnérabilités majeures et qui font que les délinquants ou criminels ne craignent plus d'être poursuivis pour leurs crimes ni de voir les produits ou patrimoines tirés de ces crimes confisqués. En effet, la faible poursuite mais surtout l'absence de condamnation dans les dossiers de blanchiment de capitaux renforcent le sentiment d'impunité et favorisent la commission des crimes sous-jacents et les actes de dissimulation des produits de ces crimes.

En somme, la CENTIF ne dispose pas de capacités ni de ressources pour réaliser ses activités avec efficacité. C'est pourquoi la notation de cette variables est jugée faible (0.3).

II-1-2-5 Capacité et ressources pour enquêter sur les crimes financiers (y compris la confiscation d'avoirs)

Le Bénin dispose de structures appropriées pour enquêter sur les infractions de blanchiment de capitaux, les infractions sous-jacentes connexes et les produits des infractions sous-jacentes commises à l'étranger : la CENTIF, la Brigade Economique et Financière, la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects, l'Office Central de Répression de Trafic illicite de Drogue (OCERTID) et ses démembrements, l'Autorité Nationale de lutte contre la Corruption (ANLC), l'Interpol.

En ce qui concerne les effectifs de ces unités opérationnelles qui constituent des informations stratégiques et confidentielles, il faut juste retenir bien qu'ils soient insuffisants, que chaque unité dispose de l'effectif minimum indispensable à son fonctionnement. Toutefois, il y a un grand besoin de formation non satisfait surtout sur les techniques et méthodes d'enquête et de poursuite en matière de BC, ce qui se traduit par l'absence d'enquête parallèle de BC dans le cadre des enquêtes sur les nombreuses infractions sous-jacentes de grande envergure commises au Bénin et connues des tribunaux.

En somme, il faut ajouter au manque de moyens et de ressources (humains, matériels et financiers) et de formations continues des acteurs intervenants dans ce domaine, le manque de coopération nationale entre ces différentes structures d'enquêtes dans le cadre de partage de renseignements, d'actions concertées pour mieux mener la lutte contre le blanchiment de capitaux. Cette situation limite considérablement les capacités et les ressources de ces différentes structures à mener une lutte efficace contre le BC/FT et à identifier, retracer, et initier le gel et la saisie des avoirs tirés des activités criminelles.

Eu égard à tout ce qui précède, la variable «Capacité et ressources pour enquêter sur les crimes financiers (y compris la confiscation d'avoirs) » est jugée faible (note 0.3).

II-1-2-6 Intégrité et indépendance des enquêteurs en charge des crimes financiers (y compris la confiscation d'avoirs)

En théorie, les textes qui régissent les différents corps des autorités d'enquête ou de poursuite judiciaire garantissent la préservation de l'intégrité et de l'indépendance de ces enquêteurs. Toutefois, des différentes réponses aux questionnaires administrés et de la perception du citoyen λ (lambda), il

ressort que les enquêteurs en charge des crimes financiers subissent des interférences, des pressions politiques ou sociales, des intimidations et parfois se laissent corrompre ou font de l'abus de pouvoir.

En l'absence de statistiques fiables sur d'une part, les atteintes à l'intégrité et à l'indépendance par les enquêteurs chargés de BC/FT et d'autre part sur le nombre de plaintes reçues, d'enquêtes ouvertes, d'enquêtes classées sans suite, d'enquêtes achevées et déferées pour suite à donner autres qu'une poursuite ; seuls les rapports des organisations de la société civile, des ONG ou autres organismes (Transparency International, Front National de Lutte Contre la Corruption, ...) servent à apprécier l'intégrité et l'indépendance des enquêteurs en charge du crime financier y compris la confiscation d'avoirs. Tous ces organismes jugent les acteurs d'enquêtes sujets à de fortes pressions de la hiérarchie politico-administrative et parfois corrompus.

Eu égard à tout ce qui précède, la variable «Intégrité et indépendance des enquêteurs en charge des crimes financiers (y compris la confiscation d'avoirs)» est jugée faible (note 0.3).

II-1-2-7 Capacité et ressources pour les organes de répression des crimes financiers (y compris la confiscation d'avoirs)

Le Bénin de par son organisation judiciaire rappelée plus haut, ses textes juridiques (conventions, lois, règlements, accords, ...) et ses différents organes ou structures de répression de la criminalité en général et de celle financière en particulier, possède des capacités et des ressources suffisantes pour poursuivre efficacement les infractions de blanchiment de capitaux et les infractions sous-jacentes connexes, ainsi que les produits des infractions sous-jacentes au niveau national et à l'étranger.

Comme mentionné au point II-1-2-4, 37 dossiers ont été transmis au Procureur par la CENTIF et aucun de ces dossiers n'a été jugé. Les personnes mises en causes n'ont jamais été inquiétées. Le manque de formations et la non spécialisation des magistrats sur les questions spécifiques de BC/FT et les techniques liées à la détection et à la confiscation des avoirs des criminels limitent considérablement leurs capacités à conduire efficacement de telles affaires jusqu'à l'obtention d'une décision.

Eu égard à tout ce qui précède, cette variable est jugée faible (note 0.3).

II-1-2-8 Intégrité et indépendance des organes de répression des crimes financiers (y compris la confiscation d'avoirs)

Les organes de répression des crimes financiers au Bénin notamment les magistrats (juges, procureurs) sont régis par des textes législatifs et réglementaires qui leur confèrent en principe une indépendance pour assumer leur fonction sans crainte, ni faveur et avec intégrité. On peut citer :

- la loi organique n° 97-027 du 15 juin 1999 relative au Conseil Supérieur de la Magistrature,
- la loi n° 2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin,
- la loi n° 2001-35 du 21 février 2003 portant statut de la magistrature en République du Bénin.

Ces textes créent un cadre d'exercice de la fonction qui permet aux magistrats d'agir librement sans subir d'influence, ni interférence, ni pression politique ou sociale, sans corruption, intimidation, ni abus de pouvoir. Par ailleurs, ces textes prévoient des sanctions à l'encontre des magistrats qui les violent.

Cependant, il est relevé que les organes de répression des crimes financiers subissent des pressions politiques, sociales, des intimidations et sont parfois corrompus. A titre illustratif, plusieurs dossiers de corruption portant sur des milliards de FCFA et signalés par l'ANLC (cf tableau n° 5) ont défrayé la chronique et continuent d'alimenter des débats de tout genre au sein même des Institutions de la République mais ils n'ont pas pu être connus par la justice.

Au total, si les textes en vigueur en la matière garantissent l'exercice de leurs fonctions en toute indépendance et en toute intégrité, les organes de répression des crimes financiers y compris la confiscation des avoirs au Bénin, ont en leur sein des magistrats qui n'accomplissent pas toujours de manière objective et professionnelle leurs délicates missions. Aussi doit-on déplorer la gestion de la carrière des magistrats et surtout leur nomination (particulièrement ceux du parquet) par l'Exécutif. La promotion et la sanction des magistrats sont l'œuvre de l'Exécutif, par l'organe du Ministre de la Justice ainsi que du Conseil Supérieur de la Magistrature. De même, les enquêteurs au niveau des enquêtes préliminaires et de flagrant délit subissent d'énormes pressions de la part de leur hiérarchie administrative. Toutes ces vues objectives sont de nature à plomber l'indépendance des enquêteurs et porter atteinte à leur intégrité.

Eu égard à tout ce qui précède, la variable «Intégrité et indépendance des organes de répression des crimes financiers (y compris la confiscation d'avoirs) » est jugée faible (note 0.3).

II-1-2-9 Capacité et ressources pour les processus judiciaires (y compris la confiscation d'avoirs)

Depuis plusieurs années, les juridictions béninoises souffrent d'une insuffisance de personnel magistrat et autres ressources pour entreprendre efficacement les processus judiciaires. A cela s'ajoute le fort besoin de renforcement des capacités des magistrats en charge des affaires relatives aux infractions de blanchiment de capitaux et infractions sous-jacentes connexes, y compris les produits des infractions sous-jacentes à l'étranger et les confiscations d'avoirs.

Selon les informations reçues de la Direction des Services Judiciaires du Ministère de la Justice et de la Législation, il y avait au total, 218 magistrats et 162 greffiers avant les derniers recrutements du personnel magistrat et greffier lancés en septembre 2017. En effet, face à cette situation, les autorités béninoises ont décidé de lancer des processus de recrutement aussi bien de magistrats que de greffiers afin de doter le pays d'un effectif suffisant de magistrats pour relever le défi d'une justice de qualité. Ainsi par décision d'admission n° 362/MTFPAS/DC/SGM/DGFP/DRAEC/STCD/SA du 15 septembre 2017, soixante-dix-huit (78) auditeurs de justice ont été effectivement recrutés sur les

80 prévus par l'arrêté interministériel n° 007/MTFPAS/MEF/MJL/MESRS/DC/SGM/DGFP/DRAE/STCD/SA/002SGG17 du 20 janvier 2017. Par ailleurs, par un communiqué radio n°006/MTFPAS/DC/SP du 14 septembre 2017, le gouvernement a lancé le recrutement de 100 greffiers dont le concours a eu lieu le samedi 27 janvier 2018. A travers cet effort de recrutement massif au niveau de la justice, le Bénin entend renforcer la capacité des juridictions en ressources humaines nécessaires à l'accomplissement efficace de leur mission.

Par ailleurs, pour un meilleur fonctionnement de la justice, les autorités béninois ont consenti plus d'efforts et plusieurs progrès ont été réalisés, notamment :

- la dotation des juridictions en moyens matériels ;
- l'installation d'autres juridictions : Tribunal de Commerce de Cotonou Installé et désormais fonctionnel ; 3 Cours d'Appel rendues fonctionnelles (Parakou et Abomey en plus de Cotonou). La redynamisation du fonctionnement des Cours d'Appel a induit l'amélioration des performances des services judiciaires ;
- la mise en œuvre par le gouvernement du décret n° 2015-420 du 06 août 2015 portant allocation d'indemnités au personnel des Cours d'Appel. En effet, pour marquer nettement la différence de traitement entre le magistrat de première instance et celui d'Appel, le Gouvernement a institué par ce décret des avantages conséquents pour les fonctions des magistrats et des autres acteurs des Cours d'Appel. Cela a permis de régler la problématique de la désertion des Cours d'Appel en les rendant plus attractives. En effet, les Cours d'Appel étaient peu fonctionnelles en raison de l'insuffisance des moyens et du manque d'attractivité dans la fonction de Conseiller de Cour d'Appel. Ainsi, les juges préfèrent être Présidents de Tribunaux que Conseillers à la Cour d'Appel.

Plusieurs formations ont été organisées à l'endroit du personnel magistrat et judiciaire tant au plan national qu'international en vue de renforcer leurs connaissances et leur compréhension des crimes financiers ainsi que la procédure de leur répression. On peut citer à titre illustratif, quelques séminaires de formation auxquels des magistrats béninois ont pris part :

- un atelier régional de renforcement de capacité en matière de crimes économiques et financiers à l'intention des Juges Procureurs et Enquêteurs des Etats membres de la CEDEAO (Abuja, Nigéria) ;
- une formation sur la lutte contre la corruption, organisée par International Law Enforcement Academy (Accra, Ghana) ;
- un Forum Régional Conjoint GIABA/CCDG sur les dimensions genre et jeunesse de la criminalité financière et transfrontière en Afrique de l'Ouest (Accra, Ghana) ;

- une formation sur le renforcement des dispositifs de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme en Afrique de l'Ouest à l'Ecole Nationale de Magistrature (France) ;
- un séminaire sur l'enquête économique et financière à Paris (France) ;
- un séminaire régional de vulgarisation des textes de base de l'UMOA et de la CEDEAO (Dakar, Sénégal).

Toutefois, malgré ces efforts, il est à relever l'insuffisance de formations spécifiques des magistrats béninois sur les crimes de blanchiment de capitaux qui, au demeurant, résultent de mécanismes complexes et dynamiques. En effet, le manque de compréhension par les juges des systèmes, produits et processus financiers, ainsi que le manque de compréhension des crimes financiers (et du blanchiment de capitaux) constituent des entraves majeures aux processus judiciaires efficaces contre les infractions de blanchiment de capitaux.

Eu égard à tout ce qui précède, la variable «Capacité et ressources pour les processus judiciaires (y compris la confiscation d'avoirs) » est jugée moyennement faible (notée 0.4).

II-1-2-10 Intégrité et indépendance des juges

Comme exposé au point II-1-2-8, il existe au Bénin toute une panoplie de textes de lois qui garantit l'intégrité et l'indépendance des juges dans l'exercice de leurs fonctions.

Mais au-delà, le fondement de l'indépendance de la justice se retrouve dans les articles 125 et suivants de la loi n° 90-032 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la république du Bénin. Ainsi l'article 125 dispose : « le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif ». Cette volonté de rendre indépendante la justice est renforcée à l'article 126 de la loi précitée qui indique que : « la justice est rendue au nom du peuple Béninois. Les juges ne sont soumis dans l'exercice de leurs fonctions qu'à l'autorité de la loi. Les magistrats du siège sont inamovibles». Mieux, dans la recherche de l'effectivité de cette indépendance, la Constitution, en son article 127, fait du Président de la République, le garant de l'indépendance de cette justice. Ce dernier prête d'ailleurs serment avant sa prise de fonction de respecter et de défendre la Constitution que le peuple Béninois s'est librement donnée. (voir article 53 de la Constitution).

S'inscrivant dans la ligne tracée par la constitution, la loi portant statut de la magistrature visée supra réaffirme l'indépendance de la justice. Cette loi en son article 23 dispose : « les magistrats du siège sont inamovibles. En conséquence, le magistrat du siège ne peut recevoir sans son consentement une affectation nouvelle, même en avancement. L'inamovibilité du magistrat du siège ne constitue pas un privilège personnel pour le juge. Elle vise à garantir l'indépendance de la justice». In fine, c'est l'article 3 en ses alinéas 2 et 3 de la loi portant organisation judiciaire citée plus haut qui met le juge à l'abri de toute pression extérieure en disposant que « le juge ne doit faire l'objet d'aucune pression de quelque nature que ce soit dans l'exercice de ses fonctions. Toute immixtion dans le

jugement des affaires pendantes devant une juridiction est interdite. Toute infraction aux présentes dispositions est punie d'un emprisonnement de six (06) à douze (12) mois et d'une amende de cinquante mille (50.000) à cinq cent mille (500.000) francs ou de l'une de ces deux peines seulement ».

En sommes, l'indépendance de la justice est bien garantie par les textes.

Quant à l'intégrité, elle est garantie par la sévérité des sanctions disciplinaires auxquelles le juge est exposé en cas de violation de ce devoir. Ainsi l'article 57 de la loi n° 2001-35 du 21 février 2003 portant statut de la magistrature en République du Bénin dispose : « tout manquement par un magistrat aux convenances de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité constitue une faute disciplinaire. Cette faute disciplinaire est appréciée par le Conseil Supérieur de la Magistrature. » En cas de violation de son devoir d'intégrité, le juge peut se voir infliger l'une des peines fixées à l'article 58 de la loi organique sus visée. Il s'agit des sanctions du premier degré à savoir : l'avertissement écrit, le blâme, le déplacement d'office, le blocage d'avancement d'échelon pour un an, la suspension sans traitement pour une durée ne pouvant excéder 30 jours, la radiation du tableau d'avancement. Et des sanctions du deuxième degré à savoir : l'exclusion temporaire des fonctions pour une période ne pouvant excéder six mois, l'abaissement d'échelon, la rétrogradation, la mise à la retraite d'office, la révocation sans suspension des droits à la pension.

Dans la pratique, les juges sont attirés devant le Conseil Supérieur de la Magistrature et subissent effectivement des sanctions en cas d'atteinte à l'intégrité. Les statistiques des sanctions infligées aux magistrats par le Conseil Supérieur de la Magistrature 2012 à 2016 se présentent comme suit :

ANNEE	TYPE DE SANCTION	NOMBRE DE MAGISTRATS CONCERNES	MOTIF (en générique ou global)
2012	Déplacement d'office	1	- Violation des dispositions de l'article 432 ; 469 et 538 du code de procédure pénale ; rançonnement de justiciables ; manquement à l'obligation de réserve.
2013	Interdiction temporaire de service	1	Suspicion d'exercice d'activités illicites, d'acte de corruption et de blanchiment de capitaux
2014	Révocation sans suspension de droit à la pension	1	-transfert de fonds et transactions immobilières ; -Blanchiment d'argent ; -manquement à l'obligation de réserve.
	Radiation du tableau d'avancement	2	-Menace à l'encontre de justiciable ; -Intermédiation entre avocat et justiciable ; -Fréquentation de lieux peu recommandés à un magistrat
	Avertissement écrit	1	Placement illicite d'argent et trop perçu d'intérêt par rapport à la somme placée (<i>Affaire ICC</i>)
	Avertissement écrit	1	Comportement assimilable à un abandon de service (<i>rejoindre un poste de détachement sans avis préalable du Conseil Supérieur de la Magistrature</i>)
2015	Néant		
2016	Avertissement écrit	1	- Prorogation interminable et anormale d'un dossier en délibéré ; refus de dire le droit ; déni de justice.

Tableau n° 15 : Statistiques des sanctions du CSM

Cependant, force est de constater que malgré les efforts consentis pour sauvegarder l'indépendance et l'intégrité des juges, il est observé dans la pratique que les juges subissent des pressions, des interférences, des pressions politiques ou sociales, et parfois la corruption, des intimidations ou abus de pouvoir.

Eu égard à tout ce qui précède, la variable «Intégrité et indépendance des juges (y compris la confiscation d'avoirs) » est jugée moyennement faible (notée 0.4).

II-1-2-11 Qualité des contrôles aux frontières

Le Bénin est un pays qui souffre de la porosité de la plupart de ses frontières ce qui l'expose à de la contrebande de toutes sortes de marchandises, de fortes sommes d'argent liquide, de devises, de pierres précieuses, etc.

Pour mieux appréhender les vulnérabilités liées aux mouvements de personnes ainsi qu'aux contrôles aux frontières du pays, l'équipe en charge de « l'évaluation de la Menace » a organisé des descentes de terrain sur quinze (15) frontières. A l'occasion, vingt-six (26) unités de Police, de Gendarmerie, de la Douane ont été visitées.

D'une frontière à une autre, les réalités diffèrent mais globalement, il est relevé dans presque toutes les frontières visitées, les insuffisances ou faiblesses suivantes :

- inexistence d'équipements de contrôle ou d'infrastructures d'identification fiables (scanners, terminaux d'Interpol, système de vidéo surveillance,),
- absence d'un personnel pour s'occuper des questions de BC/FT (pas de déclaration de devise par exemple),
- insuffisance de personnel et par endroits personnel sans expériences car nouvellement muté dans l'unité,
- multiplicité d'accès (plusieurs possibilités d'issues ou de voies) favorisant le contournement de la frontière pour atteindre le territoire national ou en sortir ; c'est le cas de toutes les frontières avec le Nigéria qui ont été visitées,
- absence de moyen de communication (absence de réseau téléphonique par endroits) pour s'informer et rendre compte en temps réel,
- état des routes ou pistes d'accès très périlleux ce qui limite les interventions des unités de contrôle et de poursuite.

D'autres facteurs justifient également la faiblesse des contrôles aux frontières à savoir :

- le manque de personnels spécialisés et formés ;
- le manque de délimitations franches des frontières ;
- l'absence de barrière naturelle entre les différentes frontières puis à l'interpénétration des populations frontalières.

Toutefois, des efforts sont faits pour contrôler les mouvements de personnes et les flux de biens ou marchandises au niveau des frontières. Ainsi, plusieurs corps de contrôle ont été créés pour surveiller et contrôler les frontières : la Police des frontières, l'Unité Spéciale de Surveillance des Frontières (U.S.S.F.) et la Douane. L'aéroport et le port disposent d'équipements modernes et de dispositifs fiables de contrôle leur permettant de lutter efficacement contre la contrebande.

En somme, de façon générale, la plupart des frontières du Bénin (terrestres et fluviales surtout) ne disposent pas d'équipements de contrôle, ce qui entraîne leur inefficacité.

Eu égard à tout ce qui précède, la variable «Qualité des contrôles aux frontières» est jugée faible (note 0.3).

II-1-2-12 Exhaustivité du régime douanier relatif aux espèces et instruments similaires

Le régime douanier béninois est basé sur un certain nombre d'instruments juridiques dont les plus pertinents sont :

- le règlement 09/2010/CM/UEMOA relatif aux relations financières des Etats membres de l'UEMOA,
- la loi n° 2006-14 du 31 octobre 2006 portant lutte contre le blanchiment des capitaux,
- la loi n° 2014-20 du 12 septembre 2014 portant code des douanes en République du Bénin.
- instruction n° 009-09-2017 de la BCEAO du 25 septembre 2017 fixant le seuil pour la déclaration des transports physiques transfrontaliers d'espèces et instruments négociables au porteur (seuil fixé 5 000 000 FCFA) ;
- instruction n° 008-09-2017 de la BCEAO du 25 septembre 2017 fixant des transports physiques transfrontaliers d'espèces et instruments négociables au porteur (seuil fixé à 5 000 000 FCFA) .

Tous ces textes prévoient et répriment les infractions relatives au trafic de fonds et instruments similaires.

Même si « nul n'est censé ignorer la loi », il reste que ces dispositions relatives à l'interdiction de transport physique transfrontalier d'espèces, d'instruments négociables aux porteurs et de pierres et métaux précieux ne sont pas connues du public ainsi que les sanctions y relatives. De même, aucune disposition n'est prise afin d'informer les voyageurs sur les obligations de déclaration des espèces monétaires et autres similaires ou assimilés transportés.

Par ailleurs, tous les agents chargés de l'application de ces textes ne sont pas suffisamment imprégnés de l'enjeu de cette lutte.

Même si le régime juridique douanier prévoit et réprime les infractions liées aux relations financières avec l'étranger, aucune disposition n'est prise pour la sensibilisation des usagers des frontières.

Eu égard à tout ce qui précède, la variable «Exhaustivité du régime douanier relatif aux espèces et instruments similaires» est jugée faible (note 0.3).

II-1-2-13 Efficacité des contrôles douaniers effectués sur les espèces et instruments similaires

Le Bénin n'a pris aucune disposition pour informer les voyageurs à l'entrée ou à la sortie des restrictions imposées au transport d'espèces ni des obligations de déclaration de même que les conséquences juridiques en cas de violations de ces dispositions.

Par ailleurs, comme signalé au point II-1-2-11, les frontières terrestres ne sont pas dotées d'équipements modernes pour le contrôle des voyageurs. Pire, la porosité des frontières terrestres béninoises ne permet pas d'effectuer des contrôles douaniers efficaces, les voyageurs ayant la possibilité de contourner les points de présences des agents de contrôle.

Seuls le port et l'aéroport de Cotonou disposent de procédures et d'équipements modernes pouvant permettre la détection de mouvement illégal d'espèces sur les voyageurs.

Les agents de douanes reçoivent une formation pouvant leur permettre d'analyser les mouvements suspects dans le cadre de l'exécution des services. Mais cette formation doit être renforcée et actualisée afin de leur permettre de mieux détecter le transport non autorisé ou illégal d'espèces dans des véhicules et des conteneurs d'expédition.

Eu égard à tout ce qui précède, la variable «Efficacité des contrôles douaniers effectués sur les espèces et instruments similaires» est jugée très faible (note 0.2).

II-1-2-14 Efficacité de la coopération nationale

Au Bénin, les structures ou organismes chargés de la LBC/FT sont essentiellement :

- la CENTIF qui est l'organe opérationnel en chef de la LBC/FT,
- le CTN-LBC/FT, en charge de la coordination des politiques et stratégies de la LBC/FT,
- l'ANLC en charge de la lutte contre la corruption et les infractions connexes,
- la Police en général, la Brigade Economique et Financière en particulier,
- les administrations douanière et fiscale,
- la Justice.

La coopération nationale entre toutes ces structures n'est pas encore effective dans un cadre institutionnel formel. En effet, il n'existe pas de textes pouvant servir de base légale pour des réunions ou des rencontres de partage ou d'échange d'informations ou renseignements et de discussions périodiques entre ces différents acteurs.

Cependant, le Bénin a récemment adopté en 2017, la loi n° 2017-44 portant recueil du renseignement en République du Bénin. Cette loi crée un cadre institutionnel légal en vue de faciliter la coopération entre toutes les structures en charge du renseignement dans le pays. Mais les textes d'application pour rendre effective cette loi ne sont pas encore pris.

Par ailleurs la CENTIF a signé des protocoles d'accords avec la Douane, la Police, les Impôts et le Trésor pour une synergie et une plus grande collaboration de partage ou d'échange d'informations.

Eu égard à tout ce qui précède, la variable «Efficacité de la coopération nationale» est jugée faible (note 0.3).

II-1-2-15 Efficacité de la coopération internationale

Le Bénin dispose d'un cadre juridique approprié à une coopération internationale efficace dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. En effet, en plus des conventions internationales et régionales, des traités, de protocoles d'accord ou autres accords, les lois n° 2006-14 du 30 octobre 2006 portant lutte contre le blanchiment de capitaux et n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et les infractions connexes posent les fondements et les mécanismes juridiques en la matière y compris pour la confiscation des avoirs criminels. Le Bénin a créé les organes chargés des gels, saisies ou confiscations des avoirs criminels (conformément aux résolutions 1267 et 1373 des Nations Unies).

Toutefois, même si la CENTIF du Bénin est membre du réseau des CRF francophones, des CRF des pays du bassin du lac Tchad, du Forum des CRF de GIABA, le pays n'exploite pas assez la coopération internationale en matière d'échanges d'informations entre les services de renseignement financier. En effet, la CENTIF n'est pas encore membre du groupe Egmont par exemple.

En matière d'entraides judiciaires, aucune statistique n'a pu être obtenue pour montrer que le Bénin sollicite activement et efficacement la coopération internationale relativement au blanchiment de capitaux, aux infractions sous-jacentes connexes, aux enquêtes sur les crimes financiers connexes et aux poursuites, ainsi qu'aux affaires de confiscation d'avoirs.

Eu égard à tout ce qui précède, la variable «Efficacité de la coopération internationale» est jugée très faible (note 0.2).

II-1-2-16 Niveau de formalisation de l'économie

La structure de l'économie nationale est fortement influencée par la position géographique du pays qui favorise le commerce de réexportation et de transit vers le Nigéria et les pays de l'interland. D'après la Banque Mondiale, l'économie béninoise se caractérise par un haut niveau d'informalité, estimée à environ 65 % de l'activité totale, le secteur informel employant plus de 90 % de la population active.

Ce niveau significatif d'activités économiques informelles dans le pays trouve sa justification dans la pauvreté, la précarité et le chômage qui frappent une grande partie de la population béninoise qui s'adonne à la contrebande de marchandises de tout genre et au commerce informel.

Les activités économiques informelles étant pour une grande part non enregistrées car basées essentiellement sur les espèces, elles rendent la tâche difficile aux autorités d'enquêtes et de poursuites pénales lorsqu'ils mènent des enquêtes et essaient d'engager des poursuites relativement

à des infractions de blanchiment de capitaux et de retracer les produits du crime. En effet, les activités économiques informelles favorisent l'anonymat des transactions et des clients.

Eu égard à tout ce qui précède, la variable «Niveau de formalisation de l'économie» est jugée nulle (note 0.0).

II-1-2-17 Niveau d'intégrité financière

Le cadre fiscal décrit ci-après au point II-1-2-18 est fondé sur la transparence des affaires financières des citoyens et résidents. En effet, le code général des impôts dispose que les personnes physiques et morales doivent fournir les informations complètes au sujet de leurs revenus et avoirs aux autorités fiscales. Par ailleurs, le partage d'informations par les autorités fiscales et les organismes d'enquêtes et de poursuites pénales est assuré par le code de procédure pénale qui contraint aussi l'administration fiscale à fournir dans le cadre d'enquêtes pénales, toutes les informations utiles à la manifestation de la vérité.

Cependant, du fait du niveau très élevé du secteur informel dans l'économie béninoise, les citoyens ont une propension à se dérober aux prescriptions de la loi n° 64-35 du 31 décembre 1964 portant codification des droits, impôts et taxes fiscales d'enregistrement, de timbres, de publicité foncière et d'hypothécaire et sur les revenus de capitaux mobiliers puis de l'ordonnance n° 2/PR/MFE du 10 janvier 1966 portant codification des impôts. Il n'existe donc pas de transparence fiscale au Bénin. Même les registres financiers des entreprises pour retracer les flux monétaires ne sont pas fiables. De plus, il est noté l'inexistence d'une base de données sur l'historique des crimes et les sanctions y relatives.

Eu égard à tout ce qui précède, la variable «Niveau d'intégrité financière» est jugée faible (note 0.3).

II-1-2-18 Efficacité du recouvrement de l'impôt

Le cadre juridique fiscal au Bénin comprend :

- la loi n°64-35 du 31 décembre 1964 portant codification des droits, impôts et taxes fiscales d'enregistrement, de timbres, de publicité foncière et d'hypothécaire et sur les revenus de capitaux mobiliers,
- l'ordonnance n°2/PR/MFE du 10 janvier 1966 portant codification des impôts,
- et les lois annuelles de finances.

Ce cadre qui prévoit et sanctionne le non-respect des dispositions fiscales et les contribuables qui ne respectent pas leurs obligations fiscales sont effectivement sanctionnés conformément aux textes. Mais une part importante des activités économiques se déroulant dans l'informel, les populations ont très peu la culture fiscale de sorte que les lois fiscales ne sont pas respectées de manière systématique et volontaire. La fraude fiscale est d'ailleurs l'une des infractions sous-jacentes principales au Bénin.

Cependant, il faut signaler que depuis le 08 mai 2006, le Gouvernement béninois a institué le Décret n°2006-201 portant création d'un numéro d'Identifiant Fiscal Unique (IFU) à treize (13) chiffres dont l'objectif principal est la mise en place d'un répertoire national des personnes, institutions et associations à travers leur immatriculation de façon unique sur toute l'étendue du territoire national et qui a permis néanmoins d'améliorer le recouvrement fiscal.

Selon le livre de procédure fiscale inclus dans le code général des impôts, les responsables des impôts doivent s'acquitter de leurs missions sans subir de pressions. L'administration des impôts dispose annuellement d'une ligne budgétaire suffisante permettant aux contrôleurs fiscaux de mener des audits et d'assurer le recouvrement de l'impôt.

Par ailleurs, la Direction Générale des Impôts dispose d'un programme annuel de formation en cours de carrière et de mise à niveau de tous les agents avec des supports adéquats. Au titre des ressources humaines, quatre-vingt-quatre (84) inspecteurs des impôts ont été recrutés au titre de l'année 2017 portant à deux cent-vingt-huit (228) le nombre des inspecteurs des impôts.

Toutefois, si les textes en vigueur prévoient que les responsables des impôts s'acquittent de leurs missions sans subir d'influence indue et jouissent d'une indépendance et d'une autonomie opérationnelle suffisante, dans la pratique ces derniers sont exposés à plusieurs risques et subissent diverses formes de pression.

Eu égard à tout ce qui précède, la variable «Efficacité du recouvrement de l'impôt» est jugée moyenne et notée 0.5.

II-1-2-19 Disponibilité d'un audit indépendant

Les bonnes pratiques d'audit indépendant sont en vigueur au Bénin. En effet, les normes retenues pour les audits et contrôles sont les normes ISA et les normes IPSAS et les textes organiques ou réglementaires régissant les audits et inspections des sociétés et administrations publiques sont bien disponibles : il s'agit essentiellement de la loi organique créant l'institution, du décret portant attribution, organisation et fonctionnement de l'institution, de l'acte uniforme sur les sociétés commerciales et les groupements d'intérêt économique de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA).

Les pratiques d'audit consistent généralement en des contrôles indépendants par un cabinet, des inspections internes des ministères ou de diverses missions de contrôle etc.

Les cabinets indépendants sont recrutés sur appel à candidature et les inspections périodiques dans les structures publiques sont initiées au niveau faîtière par le Bureau d'Analyse et d'Investigation de la Présidence de la République et tout ceci en relation avec l'Ordre des experts comptables et comptables agréés du Bénin.

Il existe également d'autres institutions indépendantes d'audit et de contrôle qui mènent des audits externes de façon périodique dans un cadre adapté. Il s'agit par exemple du FMI, de la BCEAO, etc.

Plusieurs cas de malversations ou de corruption ont d'ailleurs été révélés à l'occasion d'audits indépendants dans les administrations publiques ou privées ces derniers temps.

Toutefois, les rapports des audits ne sont souvent pas publiés, ni systématiquement transmis à la justice.

Eu égard à tout ce qui précède, la variable «Disponibilité d'un audit indépendant» est jugée moyennement élevée (note 0.6).

II-1-2-20 Disponibilité d'une infrastructure d'identification fiable

A la date de l'évaluation, aucune infrastructure d'identification fiable et sécurisée n'existe pas au Bénin pour permettre aux institutions réglementées en matière de LBC (surtout les banques et institutions financières) de vérifier l'identité des clients en utilisant des documents, données ou informations de sources fiables et indépendantes. Les enquêtes de la CENTIF ont révélé par exemple qu'un même et seul individu a pu obtenir deux pièces d'identité avec des noms et des dates de naissance différents avec la même photo d'identité sur chacune des deux cartes. Une bonne infrastructure d'identification permet de prévenir l'utilisation de faux documents et de fausses identités qui limitent la capacité à détecter le blanchiment de capitaux ainsi qu'à mener les enquêtes y relatives et à retracer les produits du crime.

Conscient de cette insuffisance, les autorités béninoises ont adopté la loi n° 2017-08 du 19 juin 2017 portant identification des personnes physiques en République du Bénin. Cette loi prévoit dans ses dispositions la mise en place d'un registre national de population et des registres communaux sur la base des éléments d'identification des personnes au Bénin. Ainsi, en vue de la mise en œuvre des dispositions de cette loi, le Gouvernement a initié le Recensement Administratif à Vocation d'Identification de la Population (RAVIP) qui est une opération de recensement massif initial sur six (06) mois (du 1er novembre 2017 au 30 avril 2018) de nationaux et d'étrangers sur l'ensemble du territoire national. L'objectif principal du RAVIP est de doter chaque Béninoise et Béninois d'un numéro personnel d'identification (NPI) sur la base duquel il pourra obtenir une carte d'identité nationale électronique aux multiples fonctions. Ce numéro personnel d'identification figurera sur tous les actes officiels qui l'identifient au sein de la société. Le numéro personnel d'identification est individuel, personnel, incessible et permanent.

Eu égard à tout ce qui précède, la variable «Disponibilité d'une infrastructure d'identification fiable» est jugée très faible (note 0.2).

II-1-2-21 Disponibilité de sources d'information fiables

Aucune source d'information indépendante et intégrée d'historiques fiables et d'autres informations sur les clients n'est disponible et aisément accessible aux fins de contrôle pour déterminer les modèles de transactions des clients et asseoir une politique vigilante fiable. Aucune

source ne permet aujourd'hui au niveau national d'identifier ou vérifier les schémas de transactions et les antécédents commerciaux des clients ou des opérateurs économiques.

Eu égard à tout ce qui précède, la variable «Disponibilité de sources d'information fiables» est jugée très faible (note 0.2).

II-1-2-22 Disponibilité et accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs

Le problème de la disponibilité et d'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs reste entier au Bénin. En effet, dans de nombreux secteurs dont celui des Entreprises et Professions Non Financières Désignées (EPNFD), notamment l'immobilier et les OBNL/ONG, il est aisé de dissimuler les bénéficiaires effectifs de certaines opérations ou activités économiques.

Eu égard à tout ce qui précède, la variable «Disponibilité et accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs» est jugée presque nulle (note 0.1).

II-2 VULNERABILITE DE BC PAR SECTEUR

II-2.1 VULNERABILITE DU SECTEUR BANCAIRE AU BC

A fin septembre 2017, le paysage bancaire béninois compte seize (16) banques agréées dont quinze (15) en activité. En effet, la Succursale du Bénin de la Société Nigérienne de Banque (SONIBANK) qui a obtenu son agrément au cours du mois de décembre 2016 n'a pas encore ouvert ses portes à la clientèle. Le réseau des établissements de crédit du Bénin comprend 210 guichets au 30 septembre 2017 répartis sur l'ensemble du territoire national.

Le cadre réglementaire de l'activité bancaire est composé d'un texte principal qui est une loi uniforme transposée dans le dispositif juridique national sous la référence loi n° 2012-24 portant réglementation bancaire en République du Bénin, auquel s'ajoutent d'autres textes traitant de sujets spécifiques liés aux transactions financières.

La loi portant réglementation bancaire fixe les conditions d'exercice de la profession bancaire au Bénin et s'applique aux banques et aux établissements financiers à caractère bancaire. En outre, plusieurs textes traitent spécifiquement de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

S'agissant de la supervision et de la surveillance du système bancaire, plusieurs autorités de tutelle interviennent dans la régulation de cette activité, à savoir :

- le Conseil des Ministres de l'Union Monétaire Ouest Africaine (UMOA), qui fixe le cadre légal et réglementaire applicable à l'activité de crédit ;
- la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), Institut d'émission de l'UMOA, qui élabore notamment la réglementation prudentielle et comptable et exerce également, pour son propre compte, une mission de surveillance du système bancaire ;
- la Commission Bancaire de l'UMOA, organe chargé de veiller à l'organisation et au contrôle des

banques et établissements financiers.

Sur les quinze (15) banques en activité, on dénombre six (06) banques de grande taille dont le total de bilan représente 84% (2.841 mds) de l'ensemble du bilan du secteur (3.389 mds). Les dépôts collectés par les banques se sont établis à 2.001,3 mds au 30 septembre 2017 dont 57,53% de dépôts à terme et 42,47% de dépôts à vue. S'agissant de la distribution de crédits, les concours bancaires ont été estimés à 1.507,7 mds à fin septembre 2017. L'analyse des données relatives à l'évolution des crédits par terme fait ressortir que les crédits à moyen terme constituent 53,47% et les crédits à court terme 35,75 % de l'encours total des concours bancaires à fin septembre 2017. Quant aux crédits à long terme, ils n'en représentent que 7,07%.

L'examen de la répartition sectorielle des crédits révèle la prépondérance des financements accordés au secteur "Commerce et restauration" qui concentre 25,88% de l'ensemble des crédits. Suivent, en termes d'importance de financements reçus par les branches "Services fournis à la collectivité" (22,00%), "Bâtiments et travaux publics" (18,76%) et "Industries manufacturières" (12,12%).

II-2.1.1 Evaluation et appréciation des facteurs de vulnérabilité de BC dans le secteur

Les variables générales d'entrée sont des facteurs qui ont une influence sur la capacité du secteur bancaire à s'organiser et faire face efficacement à la question de LBC/FT. Elles sont au nombre de 13 et seront toutes étudiées.

De façon synoptique, les résultats d'analyse de ces variables se présentent comme suit :

SECTEUR BANCAIRE	RÉSULTAT DE L'ÉVALUATION	
A. VARIABLES GÉNÉRALES D'ENTRÉE		
Exhaustivité du Cadre juridique de la LBC	(0.4) Moyennement bas	0,4
Disponibilité et application de sanctions pénales	(0.3) Bas	0,3
Niveau de pression du marché exercée pour la conformité aux normes de LBC	(0.8) Très élevé	0,8
Disponibilité et efficacité des contrôles d'entrée	(0.7) Elevé	0,7
Efficacité des procédures et pratiques de supervision	(0.5) Moyen	0,5
Disponibilité et application de sanctions administratives	(0.5) Moyen	0,5
Intégrité du personnel des banques	(0.5) Moyen	0,5
Connaissance de la LBC par le personnel des banques	(0.4) Moyennement bas	0,4
Efficacité des systèmes de conformité	(0.5) Moyen	0,5
Efficacité du suivi et de la déclaration d'activités suspectes	(0.2) Très bas	0,2
Disponibilité et accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs	(0.2) Très bas	0,2
Disponibilité d'infrastructures d'identification fiables	(0.2) Très bas	0,2
Disponibilité de sources d'information indépendantes	(0.2) Très bas	0,2

Tableau n° 16 : Variables d'entrée de la vulnérabilité du secteur des banques

II-2.1.2 Analyses et justifications des notations des facteurs de vulnérabilité du secteur

II-2.1.2.1 Exhaustivité du cadre juridique de la LBC/FT

Le Bénin dispose actuellement de lois et instructions intégrant la LBC/FT citées plus haut. En plus des deux lois relatives à la LBC/FT citées plus haut, le secteur bancaire béninois est assujéti aux dispositions suivantes en matière de LBC/FT :

- loi bancaire n° 2012-24 du 24 juillet 2012 portant Règlementation Bancaire en République du Bénin ;
- l'Instruction n° 007-09-2017 portant modalités d'application par les institutions financières de la loi uniforme relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme ;
- l'Instruction n° 008-09-2017 fixant le seuil pour la déclaration des transports physiques transfrontaliers d'espèces et instruments négociables au porteur ;
- l'Instruction n° 009-09-2017 fixant le seuil pour le paiement d'une créance d'espèces ou par instruments négociables au porteur ;
- l'Instruction n° 010-09-2017 fixant le seuil pour la déclaration systématique des transactions en espèces auprès de la cellule nationale de traitement des informations.

Ces différentes lois et instructions abordent dans leur ensemble et de diverses manières, l'obligation de vigilance à l'égard du client, la tenue d'archives, la déclaration de soupçons, la divulgation et la confidentialité, et autres. Toutefois, elles présentent des insuffisances en matière de LBC/FT lesquelles, dans leur grande majorité, sont corrigées dans la nouvelle loi uniforme découlant de la directive N° 02/2015/CM/UEMOA relative à la LBC/FT. En effet, l'internalisation dans l'ordre juridique interne du Bénin de cette loi améliorera de façon significative le cadre juridique des banques en matière de LBC d'une part, par sa conformité aux normes internationales en la matière et d'autre part, par les éclaircissements, précisions et détails importants et pratiques qu'elle renferme. Sans être exhaustif, on peut citer comme points d'amélioration attendus de l'adoption de cette loi :

- l'obligation de réaliser une analyse des risques pour les assujéttis,
- l'obligation de ne pas correspondre avec des banques fictives et d'identifier les correspondants bancaires avec des détails précis,
- l'obligation pour les institutions financières de disposer d'un organe de lutte contre le BC et le FT rattaché à la direction générale et à l'organe délibérant,
- l'obligation de ne pas exécuter des transactions suspectes,
- les déclarations systématiques des opérations à partir d'un seuil défini,
- l'obligation faite aux institutions financières de disposer de système d'information capable de réaliser le profilage et le filtrage de la clientèle et des transactions,

- l'interdiction de faire des paiements en espèces ou par instrument négociable au porteur pour les créances supérieures à 5 millions,
- la définition des personnes politiquement exposées.

Au regard de ces éléments, la variable « Exhaustivité du cadre juridique de la LBC/FT » est jugée moyennement basse de 0,4.

II-2.1.2.2 Disponibilité et application des sanctions pénales

Les différentes lois ci-dessus citées renferment des sanctions pénales en cas de non-conformité aux obligations de LBC/FT et aux infractions connexes.

Les formations dispensées par les responsables de conformité dans les banques permettent quelque peu, aux agents de banque de percevoir le caractère dissuasif desdites sanctions, ce qui sans doute, influe positivement sur leur comportement. Par ailleurs, en matière de crimes financiers tels que les fraudes, des cas de répression à l'encontre des agents de banques ont été notés.

Toutefois, les consultations effectuées auprès de la CENTIF, des tribunaux et Cours en charge de la répression du BC/FT révèlent qu'aucune sanction pénale n'a été appliquée, à ce jour.

Il faut relever que les banques n'appliquent pas convenablement les dispositions de la LBC/FT et ne mettent pas en œuvre les mesures de surveillance appropriées dans leurs relations avec leurs clients. Ce faisant, elles ne contribuent pas à favoriser l'application des sanctions prévues par la loi. En effet, les banques font très peu de déclarations de soupçons et la qualité de ces déclarations, lorsqu'elles sont faites, ne permettent pas une exploitation aisée par la CENTIF.

De ce fait la variable « Disponibilité et application des sanctions pénales » est jugée faible soit 0,3.

II-2.1.2.3 La pression du marché exercée pour la conformité aux normes de LBC/FT.

La plupart des banques de la place entretiennent des relations avec des correspondants étrangers qui exigent d'elles la conformité aux normes internationales de LBC/FT. Il s'ensuit donc que les directions des banques sont assez sensibles aux risques de réputation liés à la LBC. Cette pression des correspondants a même eu à influencer la mise en place de procédures internes pour respecter les obligations.

La note attribuée à cette variable est donc significative et jugée très élevée, soit 0,8.

II-2.1.2.4 disponibilité et efficacité des contrôles d'entrée.

L'organe d'octroi des licences est clairement identifié dans les textes réglementaires. Par ailleurs, les instructions de la BCEAO définissent un cadre clair et global relatif aux exigences d'octroi de licences et d'enregistrement dans le secteur bancaire. Ce cadre comprend un test de compétence et d'honorabilité destiné à empêcher que des criminels reçoivent des agréments, de même que des exigences de certification scolaire et professionnelle pour les principaux administrateurs et dirigeants. Il est aussi exigé des demandeurs d'agrément de soumettre un manuel de procédure incorporant la

LBC/FT. Cette analyse résulte de l'examen de la loi portant réglementation bancaire et de la circulaire n°002-2011/CB/C précisant les conditions d'exercice des fonctions d'administrateurs et de dirigeants au sein des établissements de crédit de l'UMOA, de la Commission bancaire.

L'activité bancaire étant donc très réglementée dans la zone UEMOA, les contrôles d'entrée dans le secteur paraissent satisfaisants.

L'évaluation faite de cette variable est jugée alors élevée soit 0,7.

II-2.1.2.5 Efficacité des procédures et pratiques de supervision.

L'organe de supervision de l'activité bancaire est la commission bancaire conjointement avec la BCEAO. Les contrôles se réalisent sur pièce et sur place, dans le cadre d'une supervision globale. Les pouvoirs de supervision, de contrôle et de régulation du secteur sont consacrés dans les articles 72 à 74 de la loi bancaire. Ces pouvoirs se rapportent notamment :

- à l'agrément et au retrait d'agrément des établissements de crédit ;
- au contrôle des établissements de crédit et des systèmes financiers décentralisés ;
- aux mesures administratives et sanctions disciplinaires à l'encontre des établissements assujettis ou des dirigeants responsables ;
- à la nomination d'administrateur provisoire ou de liquidateur d'établissement de crédit.

Les programmes de contrôles intègrent de plus en plus la LBC/FT et des fois, sont d'ailleurs spécifiquement orientés vers la LBC/FT. L'enquête menée auprès des banques à travers des questionnaires (toutes les 12 banques ont répondu aux questionnaires) révèle que les pratiques et procédures de supervision en matière de LBC de la Commission Bancaire sont de plus en plus persuasives et efficaces.

La Commission Bancaire et la BCEAO procèdent de façon systématique et régulière à des contrôles sur pièces de tous les assujettis à partir des états et rapports périodiques envoyés par ceux-ci (les rapports annuels des responsables de conformité, les rapports semestriels des directions d'audit interne, les rapports de révision semestrielle du portefeuille et des états comptables, etc...).

En ce qui concerne les contrôles sur place, la BCEAO a indiqué dans ses réponses au questionnaire d'enquête qui lui a été envoyé, avoir initié quatre (04) séries de contrôle auprès des banques entre 2016 et 2017.

Quant à la Commission Bancaire, les statistiques de ses contrôles sur site sur les trois dernières années se présentent comme suit :

Eléments	2017	2016	2015
Nombre de banques contrôlées sur site	5	2	4

Tableau n° 17: Statistiques des contrôles subis par les banques de la place (source BCEAO)

La note attribuée à cette variable est donc moyenne soit 0,5.

II-2.1.2.6 Disponibilité et application des sanctions administratives.

Nos enquêtes auprès de la CENTIF et de la BCEAO révèlent qu'il n'existe pas d'archives de répressions administratives prises par le passé en rapport avec la non-conformité aux exigences de LBC/FT.

Toutefois, ces sanctions sont contenues dans les lois existantes. Par ailleurs, un sondage auprès des responsables de conformité des banques révèle que la plupart des personnes travaillant dans les banques pensent que de telles sanctions pourraient être initiées par les autorités compétentes, en cas de non-conformité aux exigences de LBC/FT.

Aucune sanction administrative liée à la LBC/FT n'a été prise à l'issue des contrôles effectués par les organes de supervision (Commission Bancaire et BCEAO) les trois dernières années.

Au regard de ce constat, cette variable est jugée moyenne soit 0,5.

II-2.1.2.7 L'intégrité du personnel des banques.

L'intégrité du personnel des banques a été mesurée par rapport à plusieurs indicateurs. D'abord, le processus de recrutement du personnel des banques est bien encadré et soumet tout agent recruté au respect d'un règlement intérieur et un code de déontologie qui fixe très clairement des règles et principes fondamentaux précis en matière d'éthique, de loyauté et de professionnalisme avec des dispositions pour mettre le personnel des banques à l'abri des actes de corruption des criminels.

Par ailleurs, des mécanismes appropriés visant à protéger le personnel des banques contre toute conséquence négative résultant de la déclaration des activités suspectes ou d'autres mesures qui sont conformes aux obligations de LBC, sont mises en place. En effet, le principe de confidentialité instauré par la loi 2006 – 14 du 31 octobre 2006 portant lutte contre le blanchiment de capitaux au Bénin en son article 20 fait obligation aux différents acteurs impliqués dans la lutte contre le blanchiment de capitaux de garder la confidentialité des informations. Toutes ces dispositions sont retranscrites dans les procédures et chartes de conformité des banques.

Toutefois, l'incidence du défaut d'intégrité impliquant le personnel des banques est quelque peu élevée. En effet, même si le résultat des enquêtes effectuées auprès de douze (12) banques a montré qu'aucune sanction liée au blanchiment de capitaux n'a été prise contre un agent de banque, des cas de fraude impliquant le personnel des banques ont été relevés ainsi que le montrent les statistiques de la Brigade Economique et Financière présentées dans le tableau ci-après :

Années	Fraude bancaire - Faux et usage de faux
2014	18
2015	29
2016	39
2017	22
Total	108

Tableau n° 18 : Cas de fraude impliquant le personnel des banques. (Source BEF)

La note attribuée à cette variable est moyenne soit 0,5.

II-2.1.2.8 La connaissance de la LBC/FT par le personnel des banques.

Dans les réponses aux questionnaires d'enquêtes envoyés, toutes les douze (12) banques ont indiqué assurer en matière de LBC, en moyenne quatre (04) heures de formation par an au profit de leurs personnels respectifs. Cependant, le contenu des programmes de formation est basé sur les textes de loi actuellement en vigueur dans le pays et comme le montrent les analyses faites au niveau de la variable « Exhaustivité du Cadre juridique de la LBC/FT », ces textes de loi cités plus haut, n'ont pas été conçus sur la base des nouvelles recommandations du GAFI. Ces textes n'étant donc pas en stricte conformité avec les nouvelles recommandations du GAFI, la connaissance de la LBC par le personnel des Banques basées sur ces textes n'est donc pas parfaite.

Par conséquent, malgré l'existence de programmes de formation continue dans les Banques qui prennent en compte les lois, politiques et procédures, les systèmes et typologies, de même que les sanctions en matière blanchiment de capitaux, le niveau de connaissance de la LBC/FT par le personnel des Banques demeure moyennement bas. Par ailleurs, la plupart des responsables de conformité ne sont pas suffisamment outillés sur l'application concrète de certains aspects des textes de loi, ce qui ne favorise pas une bonne transmission de la connaissance de la LBC/FT aux autres membres du personnel. A ce jour, peu de responsables conformité sont titulaires d'une certification spécialisée en LBC/FT.

Cette analyse justifie la notation moyennement basse de 0,4 dans la situation actuelle de l'environnement.

II-2.1.2.9 Efficacité des systèmes de conformité.

Il est à noter l'inexistence d'une cartographie des risques de LBC/FT dans la plupart des banques du Bénin. Cette situation ne favorise pas la mise en place de programmes internes de LBC/FT proportionnés au niveau des risques. La quasi-totalité des banques ont formellement nommé un Responsable de la Conformité mais les ressources (personnel, logiciels, formations, etc.) mises à leur disposition ne cadrent pas toujours avec les exigences de la LBC/FT.

Aussi dans la quasi-totalité des banques du Bénin, le rattachement hiérarchique des responsables conformité à leur Direction Générale n'assure pas de façon efficace leur indépendance dans l'exercice de leur fonction. Notons par ailleurs que les cas de sanctions disciplinaires à l'encontre du personnel des banques pour les violations à la politique de conformité sont presque inexistantes dans le secteur.

Enfin, la plupart des directions d'audit ne font pas de contrôle sur la fonction Conformité en charge de la LBC/FT ; ceci s'explique en partie par la confusion de ces fonctions dans certaines institutions de la place.

Ces différentes insuffisances justifient la notation moyenne de 0,5 retenue pour cette variable.

II-2.1.2.10 Efficacité du suivi et de la déclaration des activités suspectes.

La quasi-totalité des banques du pays dispose de systèmes de filtrage des clients et d'analyse des transactions effectuées avec ceux-ci de même que pour la gestion des archives.

Cependant, d'après les rapports de la CENTIF, le niveau de déclaration des activités suspectes par les banques demeure faible et la qualité des DOS reçues doit être améliorée afin de fournir plus de détails sur les pièces justificatives des opérations suspectées et plus de description sur les motifs des déclarations, de façon à faciliter le déroulement efficace des enquêtes financières.

Le résultat de l'enquête réalisée auprès des banques de la place ainsi que l'analyse des rapports annuels de mise œuvre de la LBC/FT des banques confirment ces constats.

Cette situation remet en cause l'efficacité des systèmes de monitoring des transactions des banques. Les insuffisances de ces systèmes sont généralement liées :

- à une mauvaise définition des scénarii devant remonter les alertes ;
- à l'incapacité technique des agents de conformité en charge de la LBC/FT à analyser et apprécier les transactions suspectes. Il en résulte la problématique des formations de spécialité au profit des agents et responsables de conformité.

Notons par ailleurs que certains responsables de conformité sont trop prudents et hésitants dans la déclaration des opérations suspectes étant donné qu'il arrive des fois, des fuites d'informations susceptibles de remettre en cause l'effectivité du traitement confidentiel des déclarations émises par les banques.

La note attribuée à cette variable est donc très faible soit 0,2.

II-2.1.2.11 La disponibilité et l'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs.

Aucun site, plateforme ou dispositif officiel n'existe aujourd'hui au Bénin pour permettre la consultation des données sur les bénéficiaires effectifs. Les informations détenues par les banques sur les bénéficiaires effectifs des comptes qu'elles détiennent proviennent généralement des clients eux-mêmes et la marge de vérification et de suivi de ces informations est quasiment nulle.

Notons toutefois que la directive n° 02/2015/CM/UEMOA relative à la LBC/FT apportera beaucoup de précisions utiles et pratiques aux banques dans leur démarche d'identification des bénéficiaires effectifs.

L'évaluation retenue pour cette variable est très faible soit 0,2.

II-2.1.2.12 La disponibilité d'infrastructures d'identification fiables.

Aucune infrastructure d'identification n'est disponible à cette date au Bénin. Il s'agit notamment :

- d'un système national d'identification sécurisé au moyen de documents d'identité émis par l'Etat, qu'ils soient délivrés ou non par l'autorité nationale ou une autorité locale ; et/ou
- de systèmes d'informations publiques intégrés et fiables qui aident à la vérification des coordonnées des clients.

La note attribuée à cette variable est donc très faible soit 0,2.

II-2.1.2.13 La disponibilité de sources d'information indépendantes.

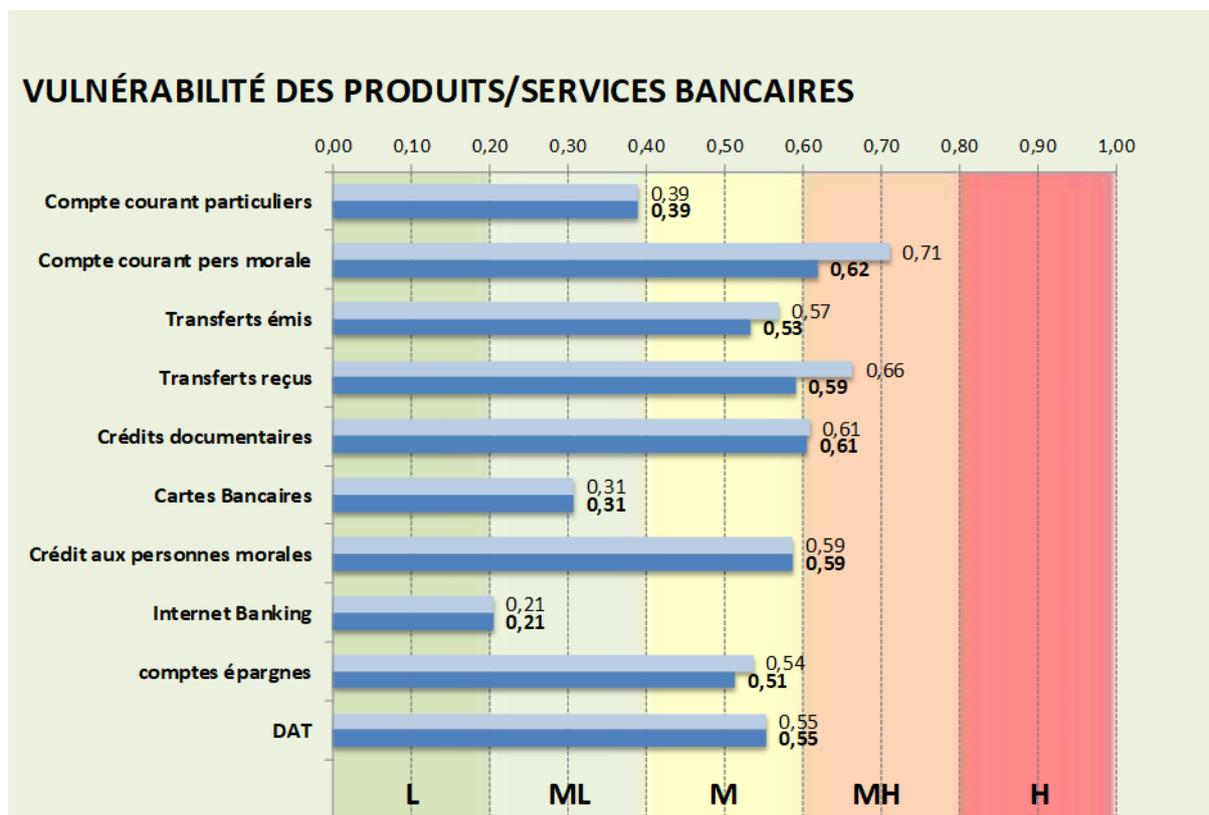
Aucune source d'information financière intégrée, d'historiques fiables et d'autres informations sur les clients n'est disponible et aisément accessible aux banques, à ce jour. Il en découle donc le niveau très bas de la disponibilité de sources d'information indépendantes au Bénin.

La note attribuée à cette variable est donc très faible également soit 0,2 indépendamment du scénario considéré.

II-2.1.3 Analyses des vulnérabilités spécifiques : évaluations des produits bancaires

Après l'évaluation des variables d'entrée générales liées aux contrôles de la LBC dans le secteur bancaire, les variables des vulnérabilités inhérentes ont été étudiées à travers l'évaluation des aspects spécifiques des produits ou services bancaires. A cet effet, parmi les produits bancaires disponibles, dix (10) produits ou services communs à toutes les banques de la place et qui sont généralement utilisés par les clients ont été retenus dans l'évaluation. Il s'agit : du compte courant particulier, du compte courant personne morale, des transferts émis, des transferts reçus, des cartes bancaires, des crédits aux personnes morales, des comptes épargnes, des dépôts à terme (DAT), des crédits documentaires (CREDOC) et de la banque par internet.

Les résultats de l'évaluation des vulnérabilités de ces dix (10) produits ou services bancaires sont résumés dans le graphique ci-après :



Graphique 1: Vulnérabilités des produits/services bancaires.

Ce graphique représente les vulnérabilités des produits et indique aussi bien les notes de la vulnérabilité inhérente (barre de couleur bleu-clair) que les notes finales de la vulnérabilité (barre de couleur bleu-foncé) de chaque produit bancaire évalué. La note de la vulnérabilité inhérente ne prend pas en compte l'impact des contrôles liés à la LBC sur la vulnérabilité du produit tandis que la note finale de la vulnérabilité est calculée après avoir pris en compte cet impact.

Les notes plus ou moins identiques des vulnérabilités inhérentes et finales des produits/services bancaires évalués traduisent le fait que les contrôles liés à la LBC dans le secteur bancaire n'ont pas eu un impact significatif ou efficace sur les vulnérabilités inhérentes. C'est pourquoi pour l'interprétation des résultats, seule la note de la vulnérabilité inhérente a été considérée.

Ainsi, l'analyse de ce graphique montre que :

- les comptes courants personnes morales suivis respectivement des transferts reçus, des crédits documentaires, des crédits aux personnes morales et des transferts émis, sont les produits de vulnérabilité élevée ou moyennement élevée du secteur bancaire ;
- les DAT, les comptes d'épargne et les comptes courants de personne physique (de particuliers) sont des produits de vulnérabilité moyenne ou moyennement faible dans le secteur bancaire ;
- l'internet banking et les cartes bancaires sont par contre les produits de très faible ou de faible vulnérabilité.

II-2.1.3.1 Le compte courant personne morale

Le compte courant personne morale est le compte courant ouvert au nom d'une personne morale. Les personnes morales désignent les entreprises privées, les entreprises publiques, les associations et les institutions ainsi que les ONG. Ces comptes fonctionnent sous la signature d'une ou plusieurs personnes physiques qui jouent le rôle de mandataires desdits comptes.

L'appréciation des caractéristiques spécifiques de ce produit se présente comme suit :

B. VARIABLES D'ENTRÉE SPÉCIFIQUES AUX PRODUITS/SERVICES	Compte courant pers morale
Valeur totale	Moyennement élevé
Taille moyenne des transactions	Moyennement élevé
Profil de la base de clients	Risque moyen
Existence d'aspect investissement/dépôt	Disponible
Niveau d'activités en liquide	Elevé
Fréquence des transactions internationales	Moyen
Autres facteurs de vulnérabilité - Utilisation anonyme/générale du produit/service	Pas disponible
Autres facteurs de vulnérabilité - Existence de typologies d'abus du produit/service liées au blanchiment de capitaux	Existe
Autres facteurs de vulnérabilité - Utilisation du produit/service dans des systèmes d'évasion fiscale ou de fraude	Existe mais limité
Autres facteurs de vulnérabilité - Difficulté à retracer les archives des transactions du produit/service	Facile à tracer
Autres facteurs de vulnérabilité - Utilisation du produit/service à distance	Disponible
Autres facteurs de vulnérabilité - Par exemple, la fourniture du produit/service par le truchement d'agents	Bas
Disponibilité des contrôles spécifiques additionnels liés à la LBC	Existe mais limité

Tableau n° 19: Caractéristiques du Compte Courant Personne physique.

La vulnérabilité élevée (0,71) du compte courant personne morale est essentiellement due aux facteurs spécifiques suivants :

- le niveau très élevé de l'utilisation de la liquidité par ce produit ;
- la valeur moyennement élevée des transactions sur ce type de compte et leur part relative dans le bilan des banques (22% des ressources des agents économiques autres que l'Etat. *Source : Situation mensuelle consolidée des banques au 31 /12/2017- APBEF*) ;
- Le profil de base moyennement risqué des clients détenant ce type de compte.

Ce niveau de vulnérabilité résulte aussi du fait que la non-application correcte des sanctions contenues dans la loi régissant les instruments de paiement instaure un climat de méfiance dans le milieu des affaires. En effet, les délivrances de chèques sans provision à répétition conduisent à de fortes opérations de retraits et de versements sur les comptes courants des personnes morales. Ces opérations sont effectuées dans la plupart des transactions (commerciales, immobilières...). Cette forte circulation de l'espèce au guichet des banques sur les comptes des personnes morales favorise le blanchiment des capitaux par le biais des comptes « courants » de personnes morales. Par ailleurs, les banques ont des difficultés à identifier les bénéficiaires effectifs des comptes courants de personnes morales, étant donné qu'il n'existe encore aucun référentiel permettant de vérifier les informations collectées à l'entrée en relation.

. II-2.1.3.2 Les transferts reçus

Un transfert reçu est un virement provenant de l'étranger qui vient alimenter un compte.

L'analyse des vulnérabilités inhérentes à ce produit se présente comme suit :

B. VARIABLES D'ENTRÉE SPÉCIFIQUES AUX PRODUITS/SERVICES	Transferts reçus
Valeur totale	Moyen
Taille moyenne des transactions	Moyen
Profil de la base de clients	Risque élevé
Existence d'aspect investissement/dépôt	Disponible
Niveau d'activités en liquide	N'existe pas
Fréquence des transactions internationales	Elevé
Autres facteurs de vulnérabilité - Utilisation anonyme/générale du produit/service	Pas disponible
Autres facteurs de vulnérabilité - Existence de typologies d'abus du produit/service liées au blanchiment de capitaux	Existe
Autres facteurs de vulnérabilité - Utilisation du produit/service dans des systèmes d'évasion fiscale ou de fraude	Existe mais limité
Autres facteurs de vulnérabilité - Difficulté à retracer les archives des transactions du produit/service	Facile à tracer
Autres facteurs de vulnérabilité - Utilisation du produit/service à distance	Pas disponible
Autres facteurs de vulnérabilité - Par exemple, la fourniture du produit/service par le truchement d'agents	N'existe pas
Disponibilité des contrôles spécifiques additionnels liés à la LBC	Existe mais limité

Tableau n° 20: Caractéristiques des transferts reçus

Le produit « transfert reçu » affiche un niveau de vulnérabilité moyennement élevé de 0,66 dû essentiellement :

- à la fréquence élevée des transactions internationales ;
- au risque élevé du profil de base des clients effectuant ce type de transaction ;
- à la valeur moyennement élevée des transactions de transfert reçu.

Plusieurs opérations de transfert de fonds sont enregistrées sur les comptes des clients sans justification probante. Il n'est pas rare de voir de façons récurrentes des virements en faveur des comptes épargnes et des ONG également. La majeure partie de ces opérations qui s'effectuent sans justificatif économique sont des sources de vulnérabilité de blanchiment d'argent. C'est ainsi qu'il arrive souvent aux institutions de la place de recevoir les fruits d'opération d'escroquerie ou d'autres infractions commises à l'étranger pour lesquels les bénéficiaires ont du mal à justifier l'origine des fonds.

II-2.1.3.3 Les crédits documentaires (crédocs)

Le Crédit Documentaire est l'opération par laquelle une banque (la «Banque Emettrice») s'engage d'ordre et pour compte de son client importateur (le « Donneur d'Ordre ») à régler à un tiers exportateur (le « Bénéficiaire ») dans un délai déterminé, via une banque intermédiaire (la banque notificatrice) un montant déterminé contre la remise de documents strictement conformes et justifiant la valeur et l'expédition des marchandises.

L'appréciation des caractéristiques spécifiques de ce produit se présente comme suit :

B. VARIABLES D'ENTRÉE SPÉCIFIQUES AUX PRODUITS/SERVICES	Crédits documentaires
Valeur totale	Bas
Taille moyenne des transactions	Elevé
Profil de la base de clients	Risque élevé
Existence d'aspect investissement/dépôt	Disponible
Niveau d'activités en liquide	Bas
Fréquence des transactions internationales	Elevé
Autres facteurs de vulnérabilité - Utilisation anonyme/générale du produit/service	Pas disponible
Autres facteurs de vulnérabilité - Existence de typologies d'abus du produit/service liées au blanchiment de capitaux	Existe mais limité
Autres facteurs de vulnérabilité - Utilisation du produit/service dans des systèmes d'évasion fiscale ou de fraude	Existe
Autres facteurs de vulnérabilité - Difficulté à retracer les archives des transactions du produit/service	Facile à tracer
Autres facteurs de vulnérabilité - Utilisation du produit/service à distance	Pas disponible
Autres facteurs de vulnérabilité - Par exemple, la fourniture du produit/service par le truchement d'agents	N'existe pas
Disponibilité des contrôles spécifiques additionnels liés à la LBC	Contrôles LBC généraux seulement

Tableau n° 21: Caractéristiques des crédits documentaires

Le produit « crédit documentaire » affiche un niveau de vulnérabilité moyennement élevé de 0,61 dû essentiellement :

- aux montants en jeu généralement élevés ;
- à la fréquence des transactions internationales élevée ;
- au risque élevé du profil de base des clients.

Les clients qui opèrent avec ce produit ne sont pas toujours correctement identifiés (difficulté d'identification des bénéficiaires effectifs). Les crédits documentaires s'effectuent généralement de compte à compte et ne font pas intervenir directement de la liquidité. Cependant on observe souvent des mouvements de liquidité sur les comptes avant la mise en place des crédits documentaires. Ces mouvements de fonds sont généralement des dépôts de montants élevés en vue de la constitution de la provision ou de l'apport du client. La difficulté pour les banques de vérifier l'authenticité des documents présentés, associée au défaut d'identification des bénéficiaires effectifs des comptes de personnes morales effectuant ces opérations peut permettre aux criminels d'utiliser frauduleusement ce produit.

II-2.1.3.4 Crédits aux personnes morales

Un crédit à une personne morale est un prêt accordé par la banque à un client titulaire de compte courant personne morale.

L'analyse des caractéristiques spécifiques pour ce produit se présente comme suit :

B. VARIABLES D'ENTRÉE SPÉCIFIQUES AUX PRODUITS/SERVICES	Crédit aux personnes morales
Valeur totale	Elevé
Taille moyenne des transactions	Elevé
Profil de la base de clients	Risque moyen
Existence d'aspect investissement/dépôt	Disponible et important
Niveau d'activités en liquide	Moyen
Fréquence des transactions internationales	N'existe pas
Autres facteurs de vulnérabilité - Utilisation anonyme/générale du produit/service	Pas disponible
Autres facteurs de vulnérabilité - Existence de typologies d'abus du produit/service liées au blanchiment de capitaux	Existe mais limité
Autres facteurs de vulnérabilité - Utilisation du produit/service dans des systèmes d'évasion fiscale ou de fraude	Existe mais limité
Autres facteurs de vulnérabilité - Difficulté à retracer les archives des transactions du produit/service	Facile à tracer
Autres facteurs de vulnérabilité - Utilisation du produit/service à distance	Pas disponible
Autres facteurs de vulnérabilité - Par exemple, la fourniture du produit/service par le truchement d'agents	N'existe pas
Disponibilité des contrôles spécifiques additionnels liés à la LBC	Contrôles LBC généraux seulement

Tableau n° 22: Caractéristiques du crédit aux personnes morales

Ce produit présente un niveau de vulnérabilité moyennement élevé soit 0,59, essentiellement à cause d'une part de sa taille moyenne de transactions élevée et d'autre part, de son aspect investissement/dépôt important, ce qui dans l'environnement bancaire béninois, peut favoriser le mélange avec des fonds d'origine douteuse aux fins de blanchiment. Les opérations de remboursement par anticipation observées peuvent également couvrir des opérations de blanchiment.

Par ailleurs, il est à relever que les crédits aux personnes morales occupent une part prépondérante dans les emplois des banques (61% du total des emplois des banques autre que l'Etat - Source : Situation mensuelle consolidée des banques au 31 /12/2017- APBEF).

II-2.1.3.5 Les transferts émis

Le transfert émis est un virement ordonné par le titulaire du compte en faveur d'un bénéficiaire à l'étranger. L'analyse de ce produit se présente comme suit :

B. VARIABLES D'ENTRÉE SPÉCIFIQUES AUX PRODUITS/SERVICES	Transferts émis
Valeur totale	Moyennement bas
Taille moyenne des transactions	Moyennement élevé
Profil de la base de clients	Risque élevé
Existence d'aspect investissement/dépôt	Disponible mais limité
Niveau d'activités en liquide	N'existe pas
Fréquence des transactions internationales	Elevé
Autres facteurs de vulnérabilité - Utilisation anonyme/générale du produit/service	Pas disponible
Autres facteurs de vulnérabilité - Existence de typologies d'abus du produit/service liées au blanchiment de capitaux	Existe
Autres facteurs de vulnérabilité - Utilisation du produit/service dans des systèmes d'évasion fiscale ou de fraude	Existe
Autres facteurs de vulnérabilité - Difficulté à retracer les archives des transactions du produit/service	Facile à tracer
Autres facteurs de vulnérabilité - Utilisation du produit/service à distance	Disponible mais limité
Autres facteurs de vulnérabilité - Par exemple, la fourniture du produit/service par le truchement d'agents	N'existe pas
Disponibilité des contrôles spécifiques additionnels liés à la LBC	Existe mais limité

Tableau n° 23: Caractéristiques du crédit aux personnes morales

La vulnérabilité des transferts émis est moyennement élevée, soit 0,57 à cause essentiellement :

- de la fréquence élevée des transactions internationales ;
- du risque élevé du profil de base des clients ;
- de la taille moyennement élevée des transactions.

A ces facteurs de vulnérabilité, il faut ajouter le fait que les transferts émis vers l'étranger sont de montants plus ou moins élevés et que les clients utilisateurs sont parfois dans des secteurs à risque tels que les véhicules d'occasion. Compte tenu de la nature de ces opérations effectuées et surtout du caractère informel de notre économie, les clients ont souvent des difficultés à fournir des justificatifs pour les différentes opérations. Par ailleurs, on rencontre des opérateurs qui sont prêts à supporter des surcoûts pour réaliser leur transfert tant que la banque ne leur exige pas la documentation requise. Ce produit peut donc ainsi être facilement utilisé à des fins de blanchiment d'argent.

II-2.1.3.6 Les dépôts à terme (DAT)

Un dépôt à Terme est une opération qui consiste, sur l'ordre de client à bloquer une certaine somme rémunérée à un taux convenu avec le client dans les livres de la banque pendant une durée déterminée. Les DAT représentent près de 36% des ressources des banques.

L'évaluation des caractéristiques spécifiques des DAT est présentée ci-après :

B. VARIABLES D'ENTRÉE SPÉCIFIQUES AUX PRODUITS/SERVICES	DAT
Valeur totale	Elevé
Taille moyenne des transactions	Elevé
Profil de la base de clients	Risque élevé
Existence d'aspect investissement/dépôt	Disponible
Niveau d'activités en liquide	Bas
Fréquence des transactions internationales	N'existe pas
Autres facteurs de vulnérabilité - Utilisation anonyme/générale du produit/service	Pas disponible
Autres facteurs de vulnérabilité - Existence de typologies d'abus du produit/service liées au blanchiment de capitaux	Existe mais limité
Autres facteurs de vulnérabilité - Utilisation du produit/service dans des systèmes d'évasion fiscale ou de fraude	N'existe pas
Autres facteurs de vulnérabilité - Difficulté à retracer les archives des transactions du produit/service	Facile à tracer
Autres facteurs de vulnérabilité - Utilisation du produit/service à distance	Pas disponible
Autres facteurs de vulnérabilité - Par exemple, la fourniture du produit/service par le truchement d'agents	N'existe pas
Disponibilité des contrôles spécifiques additionnels liés à la LBC	Contrôles LBC généraux seulement

Tableau n° 24 : Caractéristiques des DAT

La vulnérabilité de ce produit est moyennement élevée soit 0,55 essentiellement à cause :

- de la taille moyenne des transactions élevée ;
- du risque élevé du profil de base des clients qui l'utilisent ;
- de leur volume important (valeur totale élevée).

Les dépôts à terme sont des opérations qui portent souvent sur de gros montants. Compte tenu des sommes en jeu, ce produit est assez intéressant pour la banque que pour les clients. La vulnérabilité

du produit est atténuée par l'identification des clients. Cependant, l'origine économique des capitaux placés en DAT n'est pas souvent déterminée. Les DAT sont souvent adossés à des crédits aux personnes morales qui les rendent risqués.

II-2.1.3.7 Le compte épargne

Le compte épargne est un compte ouvert à une personne physique et qui est destiné à enregistrer les opérations de dépôts, de retrait, de virement... Contrairement au compte courant, le compte épargne n'a pas de chéquier et ne doit pas enregistrer des opérations de virements de salaire. Ce compte ne peut pas être débiteur et ne bénéficie pas de crédit. Les comptes d'épargne représentent 18% des ressources des banques de la place.

Les caractéristiques spécifiques du compte épargne se présentent comme suit :

B. VARIABLES D'ENTRÉE SPÉCIFIQUES AUX PRODUITS/SERVICES	comptes épargnes
Valeur totale	Moyennement élevé
Taille moyenne des transactions	Moyennement bas
Profil de la base de clients	Risque bas
Existence d'aspect investissement/dépôt	Disponible
Niveau d'activités en liquide	Elevé
Fréquence des transactions internationales	Bas
Autres facteurs de vulnérabilité - Utilisation anonyme/générale du produit/service	Pas disponible
Autres facteurs de vulnérabilité - Existence de typologies d'abus du produit/service liées au blanchiment de capitaux	Existe mais limité
Autres facteurs de vulnérabilité - Utilisation du produit/service dans des systèmes d'évasion fiscale ou de fraude	Existe
Autres facteurs de vulnérabilité - Difficulté à retracer les archives des transactions du produit/service	Facile à tracer
Autres facteurs de vulnérabilité - Utilisation du produit/service à distance	Disponible
Autres facteurs de vulnérabilité - Par exemple, la fourniture du produit/service par le truchement d'agents	Bas
Disponibilité des contrôles spécifiques additionnels liés à la LBC	Existe mais limité

Tableau n° 25 : Caractéristiques du compte épargne

La vulnérabilité du compte épargne est moyennement élevée soit 0,54 et est portée essentiellement par le niveau élevé d'opération en liquide réalisé avec ce produit et qui l'expose à des risques de blanchiment de capitaux. En effet, il est facile d'utiliser le canal du compte épargne pour camoufler des opérations frauduleuses (vis-à-vis du fisc par exemple, ou en ouvrant des comptes épargnes aux mineurs, ...). Le risque est grand lorsque les banques organisent de façon périodique des campagnes épargnes pour atteindre des objectifs commerciaux avec une certaine légèreté dans la constitution du dossier d'ouverture et de la documentation qui accompagne.

II-2.1.3.8 Le compte courant particulier

Un compte courant encore appelé compte de dépôt ou compte chèque est un type de compte en banque utilisé dans les relations commerciales et financières. Il est donc juridiquement différent du compte épargne. Le compte courant est le seul compte de dépôt qui peut être à la fois créditeur et débiteur.

Le compte courant particulier est le compte courant ouvert au nom d'une personne physique.

L'évaluation des caractéristiques du compte courant particulier est présentée ci-après :

B. VARIABLES D'ENTRÉE SPÉCIFIQUES AUX PRODUITS/SERVICES	Compte courant particuliers
Valeur totale	Moyennement bas
Taille moyenne des transactions	Moyen
Profil de la base de clients	Risque bas
Existence d'aspect investissement/dépôt	Disponible mais limité
Niveau d'activités en liquide	Elevé
Fréquence des transactions internationales	Bas
Autres facteurs de vulnérabilité - Utilisation anonyme/générale du produit/service	Pas disponible
Autres facteurs de vulnérabilité - Existence de typologies d'abus du produit/service liées au blanchiment de capitaux	Existe mais limité
Autres facteurs de vulnérabilité - Utilisation du produit/service dans des systèmes d'évasion fiscale ou de fraude	Existe
Autres facteurs de vulnérabilité - Difficulté à retracer les archives des transactions du produit/service	Facile à tracer
Autres facteurs de vulnérabilité - Utilisation du produit/service à distance	Disponible
Autres facteurs de vulnérabilité - Par exemple, la fourniture du produit/service par le truchement d'agents	Bas
Disponibilité des contrôles spécifiques additionnels liés à la LBC	Existe mais limité

Tableau n° 26 : Caractéristiques du compte courant particulier

La vulnérabilité du compte courant particulier après évaluation apparaît moyennement faible avec un niveau de 0,39. Dans son fonctionnement, ce produit enregistre en effet un flux important d'opérations en espèces mais de montants relativement bas. Ceci est dû à l'environnement béninois caractérisé par un faible taux de bancarisation et une méconnaissance des instruments ou moyens de paiement modernes ce qui amène la majorité des agents économiques à effectuer des transactions en liquide. Cette situation se traduit par des retraits et des versements d'espèces en grande quantité effectués sur les comptes courants particuliers. Ainsi, plusieurs personnes physiques évoluant dans l'informel effectuent des activités commerciales et mouvementent les comptes courants particuliers avec des montants significatifs ce qui peut favoriser l'évasion fiscale. Quand on sait que la manipulation du cash se conjugue très facilement avec les activités criminelles, on en déduit que les comptes courants particuliers sont exposés au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme via les banques.

II-2.1.3.9 Les cartes bancaires

Une carte bancaire est une carte électronique que la banque met à la disposition de son client afin de lui permettre d'effectuer des opérations de retrait, d'achat par internet, et de paiement sur des terminaux électroniques de paiement (TPE).

Le niveau de vulnérabilité de ce produit est moyennement faible soit 0,31 étant donné que la majeure partie des clients utilisent les cartes bancaires pour des retraits locaux. Une grande partie des détenteurs des cartes bancaires sont des salariés faisant usage de ce produit pour effectuer les retraits

de leurs revenus. Ces clients sont identifiés à l'entrée en relation et présentent un risque peu élevé en matière de blanchiment de capitaux.

II-2.1.3.10 La banque par internet

Internet banking encore appelé banque en ligne est une banque accessible par internet qui permet d'effectuer des opérations en ligne telles que la consultation du solde, les virements, les transferts, etc.

Le niveau de vulnérabilité au blanchiment des capitaux de l'internet banking est très faible soit 0,21 en raison de sa valeur relativement basse et ses caractéristiques que sont :

- le faible poids dans les opérations des banques ;
- les limites des seuils définis par chaque institution qui offre ce produit ;
- et le faible niveau d'utilisation du produit par les clients.

II-2.1.4 Analyse de la vulnérabilité de BC du secteur des banques

Les résultats de l'évaluation de la vulnérabilité du secteur bancaire sont synthétisés dans les trois graphiques représentés ci-après :

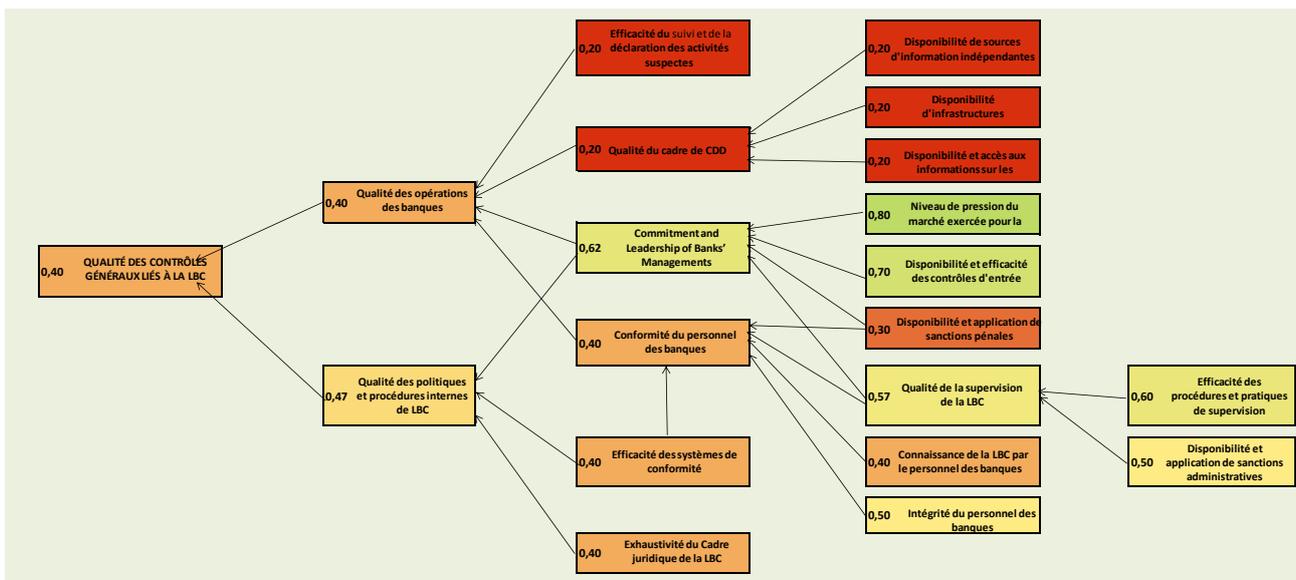
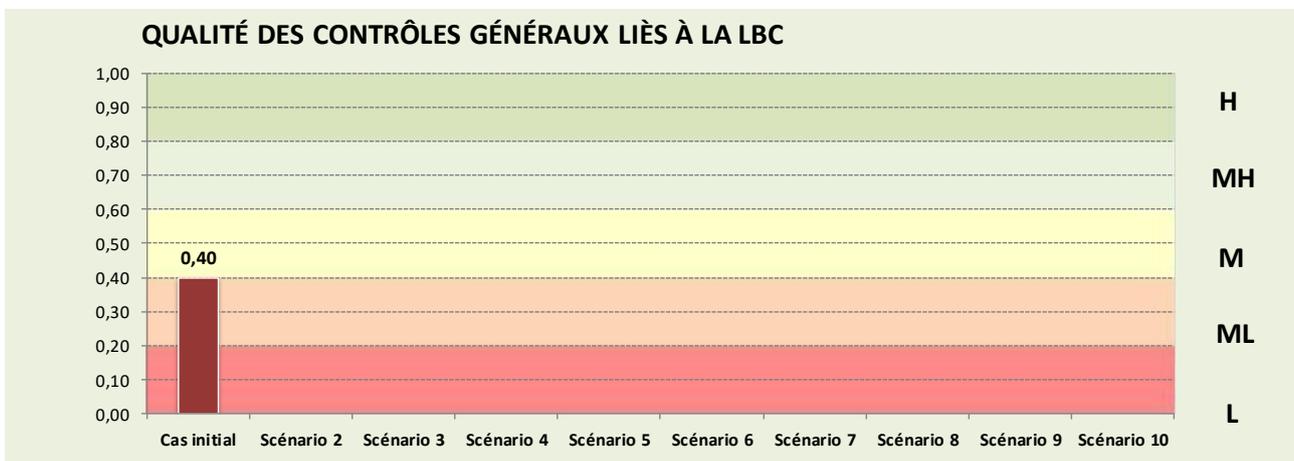


Figure n° 1: Carte de vulnérabilité du secteur bancaire au BC.



Graphique 2: Vulnérabilité finale du secteur bancaire au BC.



Graphique 3: Capacité de LBC du secteur bancaire.

Ainsi, ces résultats font ressortir un score de 0,61 pour la vulnérabilité globale du secteur bancaire (Graphique n° 2 ci-dessus), soit une vulnérabilité moyennement élevée.

La carte de la vulnérabilité du secteur (Figure n° 1 ci-dessus) qui fournit une synthèse visuelle des notations des évaluations de toutes les variables générales d'entrée ainsi que des résultats d'évaluation correspondants des variables intermédiaires, montre que la variable « *Qualité des contrôles généraux liés à la LBC* » est moyennement faible et ceci à cause surtout des scores moyennement faibles des variables « *Qualité des politiques et procédures internes de LBC* » et « *Qualité des opérations des banques* ». En ce qui concerne la qualité des politiques et procédures internes de la LBC, il faut relever la faiblesse des systèmes de conformité et du personnel dédié dans les banques. De façon générale, la connaissance de la LBC par le personnel des banques est limitée. Au niveau de la qualité des opérations des banques, les systèmes de contrôles, de suivis et de déclaration des activités suspectes sont peu efficaces. En particulier, la qualité du cadre du CDD (obligation de vigilance à l'égard de la clientèle) est très mauvaise.

Enfin, l'évaluation a montré que la capacité des banques à lutter efficacement contre le blanchiment de capitaux (Graphique n° 3) est moyennement faible.

En conclusion, alors que la vulnérabilité du secteur bancaire au blanchiment de capitaux est moyennement élevée, la capacité des banques à combattre ce fléau reste à l'inverse moyennement faible.

II-2.2 VULNERABILITE DU SECTEUR DES ASSURANCES AU BC

Une assurance est un service qui fournit une prestation lors de la survenance d'un événement incertain et aléatoire souvent appelé « risque ». La prestation, généralement financière, peut être destinée à un individu, une association ou une entreprise, en échange de la perception d'une cotisation ou prime.

Les Assurances IARD (Incendie-Accident-Risques Divers) obéissent au principe indemnitaire en matière d'indemnisation des sinistres, et regroupent d'une part, les assurances de biens et les assurances de responsabilité, qui font partie des assurances de dommages et d'autre part, les assurances individuelles accident et les assurances de santé qui font partie des assurances de personnes.

Les assurances Vie correspondent aux assurances dont les primes sont gérées par capitalisation. Cette branche regroupe toutes les assurances dont le risque est lié à la durée de vie de l'assuré.

Au total, les différents services vendus dans les compagnies d'assurance sont regroupés comme suit :

- les assurances des biens (Incendie, Transport et Autres Risques) ;
- les assurances de responsabilité civile (Automobile et Responsabilité Civile Générale) ;
- les assurances de personnes (Accidents Corporel et maladie) ;
- les assurances sur la vie (Epargne et Prévoyance).

Le secteur de l'assurance est régi par le code CIMA (Conférence Interafricaine des Marchés d'Assurances). La CIMA adopte une législation unique, met en place un contrôle unique des assurances et harmonise les méthodes des Directions Nationales d'Assurances à travers l'application du Code des Assurances de la CIMA. Les Directions Nationales des Assurances, organisées par les Etats membres, servent de relais à l'action de la CIMA et assurent entre autres attributions, le respect de l'application de la réglementation. Le règlement n°004/CIMA/PCMA/PCE/SG/08 est celui qui définit les procédures applicables par les organismes d'assurances dans les Etats membres de la CIMA dans le cadre de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

Le marché Béninois de l'assurance est animé en 2017 par quinze (15) sociétés dont six (6) en Vie, huit (8) en IARD et une (01) mutuelle agricole.

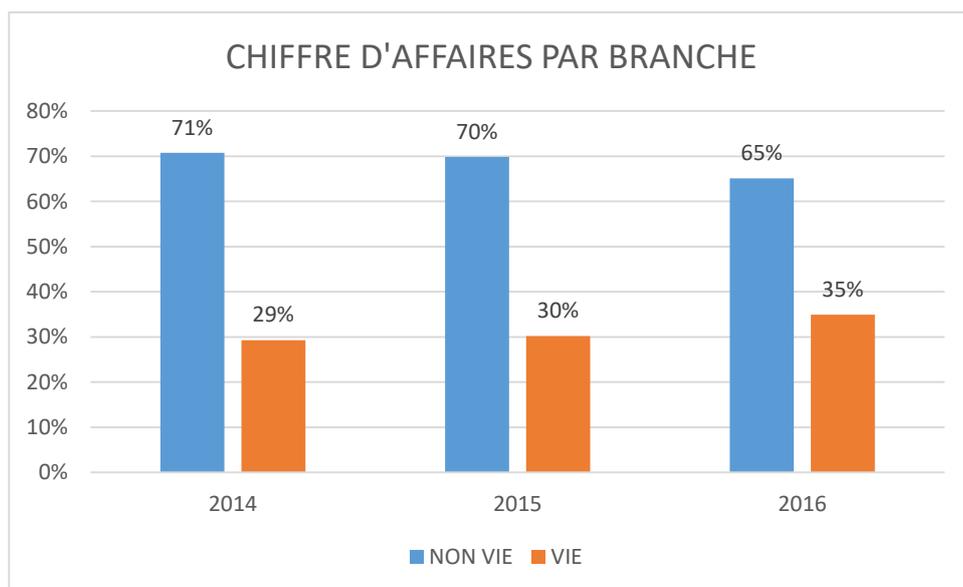
Le marché non vie est dominé par la catégorie d'assurance « Automobile » avec une part du chiffre d'affaires de 42,2% suivie de la catégorie « Accidents corporels & maladie » qui participe à la formation du chiffre d'affaires global à hauteur de 31,6%.

En ce qui concerne le marché de l'assurance vie, les « assurances collectives » ont légèrement pris le pas sur les « assurances individuelles » à raison de 50,3% pour la première catégorie et 48% pour la seconde.

En 2016, les sociétés d'assurance ont émis 50,3 milliards de francs CFA, contre 46,7 milliards en 2015, soit un taux d'accroissement de 7,7% avec 65% pour les souscriptions d'assurances dommages et 35% pour celles d'assurance vie. Ces résultats placent le Bénin en 8ème position sur les 14 pays de la zone CIMA, respectivement après la Côte d'Ivoire, le Cameroun, le Gabon, le Sénégal, le Congo, le Burkina et le Togo.

En termes de contribution à l'économie nationale, la gestion de l'activité de l'assurance au Bénin en 2016 a affiché un taux de pénétration de 0,90%, en baisse par rapport à l'indice de 2015 qui se situait à 0,93 %. La densité de prime qui en ressort se situe à 4692 francs par habitant contre 4507 francs par habitant un an plus tôt, soit une hausse de 4,1%. Le total du flux monétaire mis à disposition par les sociétés d'assurance à travers les ressources injectées dans l'économie nationale sous forme de salaires, d'impôts, de prestations de sinistres et autres capitaux échus, ainsi que de dépôts bancaires, s'élèvent à 64,0 milliards pour l'exercice 2016, contre 63,97 milliards en 2015. Il représente 1,14% du PIB en 2016 contre 1,28% en 2015.

Le Chiffre d'affaires du secteur des assurances au 31/12/2016 de 50,3 milliards est réparti en 35% pour la branche vie et 65% pour la branche non vie. Le graphique ci-dessous retrace les proportions sur les trois derniers exercices.



Graphique 4 : Chiffre d'affaires par branche d'assurance au titre de 2016

Le chiffre d'affaires par produit sur ces trois exercices se présente comme suit :

CATEGORIES	2014	2015	2016
Accidents et maladie	9 197 596 329	10 899 434 992	10 350 777 021
Automobile responsabilité civile	10 226 115 855	10 786 590 637	10 664 993 410
Automobile autres risques	2 840 455 321	3 264 724 589	3 149 908 543
Incendie et dommages aux biens	2 618 997 518	3 315 093 184	4 064 923 520
Responsabilité civile générale	1 158 237 024	1 019 043 655	1 122 696 760
Transports	1 076 901 619	1 095 695 253	1 278 903 241
Autres risques	1 521 326 004	1 571 834 455	1 591 263 848
Acceptations dommages	1 055 599 214	655 467 849	530 569 800
TOTAL NON VIE	29 695 228 884	32 607 884 614	32 754 036 143
Prévoyance individuelle	1 297 654 678	930 191 609	2 064 312 009
Mixte individuelle	1 513 888 340	2 085 343 808	2 138 252 162
Epargne individuelle	3 643 828 429	3 900 931 008	4 220 677 133
Prévoyance collective	2 823 216 091	3 343 877 262	4 197 778 746
Epargne collective	2 532 443 638	3 200 101 072	4 478 206 744
Complémentaires	181 093 952	298 779 335	151 646 106
Acceptations vie	292 174 987	335 297 513	307 675 754
TOTAL VIE	12 284 300 115	14 094 521 607	17 558 548 654
TOTAL MARCHE	41 979 528 999	46 702 406 221	50 312 584 797

Tableau n°27 : Chiffre d'affaires par produit d'assurance (Source : Direction des Assurances)

II-2.2.1 Evaluations et appréciation des facteurs de vulnérabilité de BC des assurances

SECTEUR ASSURANCES	RÉSULTAT DE L'ÉVALUATION	
A. VARIABLES GÉNÉRALES D'ENTRÉE		
Exhaustivité du Cadre juridique de la LBC	(0.6) Moyennement élevé	6 0,6
Efficacité des procédures et pratiques de supervision	(0.7) Elevé	5 0,7
Disponibilité et application de sanctions administratives	(0.6) Moyennement élevé	6 0,6
Disponibilité et application de sanctions pénales	(0.6) Moyennement élevé	6 0,6
Disponibilité et efficacité des contrôles d'entrée	(0.6) Moyennement élevé	6 0,6
Intégrité du personnel des compagnies d'assurance	(0.7) Elevé	5 0,7
Connaissance de la LBC par le personnel des compagnies d'assurance	(0.4) Moyennement bas	8 0,4
Efficacité de la fonction de conformité (Organisation)	(0.4) Moyennement bas	8 0,4
Efficacité du suivi et de la déclaration d'activités suspectes	(0.4) Moyennement bas	8 0,4
Niveau de pression du marché exercée pour la conformité aux normes de LBC	(0.4) Moyennement bas	8 0,4
Disponibilité et accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs	(0.5) Moyen	7 0,5
Disponibilité d'infrastructures d'identification fiables	(0.2) Très bas	# 0,2
Disponibilité de sources d'information indépendantes	(0.3) Bas	9 0,3

Tableau n° 28 : Variables d'entrée de la vulnérabilité du secteur des assurances

II-2.2.2 Analyses et justifications des notations des facteurs de vulnérabilité du secteur

II-2.2.2.1 Exhaustivité du cadre juridique

Le secteur des assurances est assujéti aux lois en vigueur en matière de LBC/FT. Comme rappelé plus haut, il est régi par le code CIMA dont le règlement n°004/CIMA/PCMA/PCE/SG/08 du 04 octobre 2008 qui s'applique aux compagnies d'assurance, de réassurance et aux sociétés de courtage en assurance, recommande la désignation au sein de chaque organisme d'un responsable interne chargé de l'application des programmes de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Le règlement décrit les procédures applicables aux différentes catégories de personnes travaillant dans les entreprises d'assurances et de capitalisation ainsi que les dispositions relatives aux obligations de vigilance. Le code CIMA a prévu les sanctions disciplinaires et pécuniaires, en cas de non-respect de la réglementation.

Le cadre juridique avec les textes légaux et réglementaires en vigueur dans le secteur des assurances paraît exhaustif.

Toutefois, en matière de LBC/FT, le code CIMA qui est le texte d'application essentiel qui régit les compagnies d'assurance, présente quelques vulnérabilités dans la mise en œuvre de certaines de ses dispositions. Ainsi, ce code gagnerait à être revisité en vue de renforcer ses dispositions relatives aux contrats d'assurance impliquant de tierces personnes qui, bien que n'étant pas directement parties prenantes à ces contrats, peuvent soit en être des bénéficiaires, soit payer les primes qui en découlent. Ces possibilités contenues dans le Code CIMA fragilisent par exemple la mise en œuvre de l'obligation d'identification du bénéficiaire effectif ou de l'origine des fonds servant aux paiements des primes. Par ailleurs, en raison du fait que les courtiers d'assurance sont des intermédiaires chargés de vendre les produits d'assurance, une partie des obligations, notamment celles relatives à la mise en place et la souscription du contrat leur incombe également mais ils ne les respectent pas rigoureusement.

La note attribuée à cette variable est donc moyennement élevée, soit 0.6.

II-2.2.2.2 Efficacité des procédures et pratiques de supervision

Le règlement du code CIMA qui organise les assurances a confié la surveillance du secteur en vue du respect de la réglementation au plan national, à la Direction Nationale des Assurances. Cette Direction joue son rôle de superviseur en effectuant régulièrement des contrôles sur pièces et des missions de contrôle sur place au sein des entreprises comme en témoignent les rapports mis à la disposition du Groupe de Travail. Mais l'organe de régulation communautaire organise aussi des missions de contrôle au sein des pays. Les contrôles sur pièces se font sur la base des états ou rapports périodiques exigés des compagnies d'assurance. En ce qui concerne les contrôles sur place (ou sur site), les statistiques concernant les missions de contrôle au sein des organismes d'assurance ainsi que les observations formulées par les vérificateurs relativement à la LBC/FT se présentent sur les trois derniers exercices comme indiquées dans le tableau ci-après :

Organisme ayant exercé la mission de contrôle sur place	Nombre de contrôles sur place effectués en 2017	Nombre de contrôles sur place effectués en 2016	Nombre de contrôles sur place effectués en 2015	Observations générales des missions relativement à la LBC
CIMA (organe régulateur communautaire)	3 compagnies	01 compagnie vie	3 compagnies	- Absence de mise en place du dispositif de LBC/FT. - Absence de formation continue des agents et d'élaboration de rapport sur la LBC/FT.
DNA (organe régulateur national)	- 8 compagnies - 5 agences générales d'assurance		- 4 compagnies - 5 sociétés de courtage	- Système informatique n'intégrant pas encore des outils permettant de détecter automatiquement les opérations suspectes.

Tableau n° 29 : Statistiques des missions de contrôles dans les compagnies d'assurance. (Source : Direction des Assurances)

Au regard de ce qui précède, la note attribuée à cette variable est donc élevée, soit 0.7.

II-2.2.2.3 Disponibilité et application des sanctions administratives

Selon l'article 312 du code CIMA, lorsque la CIMA constate qu'une société soumise à son contrôle est en infraction vis-à-vis de la réglementation, elle prononce les sanctions disciplinaires.

Ainsi donc, selon les infractions commises, les sanctions évoluent graduellement et vont de l'avertissement au retrait d'agrément en passant par le blâme, la limitation ou interdiction d'opérations et la suspension des dirigeants. La CIMA peut aussi prononcer le transfert d'office du portefeuille des contrats et infliger des amendes selon le cas. Ces sanctions sont publiées dans le journal officiel et/ou le journal d'annonces légales du pays où la société opère ainsi que dans le bulletin officiel de la CIMA. Ainsi, la sanction infligée à une société d'assurance ou à un de ses dirigeants dans un pays donné est connue dans tout l'espace CIMA. Ces mesures ont un caractère dissuasif.

A titre illustratif, le tableau qui suit présente quelques sanctions infligées aux sociétés d'assurance du marché du Bénin entre 2009 et 2017 :

Date de sanctions	Sanctions	Sociétés sanctionnées	Motifs des sanctions	Objectifs visés
Octobre 2017	Transfert d'office de portefeuille et interdiction d'exercice dans le secteur des assurances au PCA	Société B	Non-respect des injonctions de la CRCA par rapport au plan de financement	Assainir le secteur et le débarrasser des dirigeants sociaux indécents
Mai 2017	Suspension des dirigeants et Mise sous administration provisoire	Société B	Non-respect des injonctions de la CRCA par rapport au plan de financement	Retour à une situation normale
Décembre 2016	Blâme à la société et Mise sous surveillance permanente avec restriction de la libre disposition des actifs	Société B	Irrégularité dans la gestion technique, administrative et financière de la société	Retour à une situation normale
Décembre 2012	Amendes pécuniaires	Trois (3) sociétés	Défaut de transmission du dossier annuel d'un exercice donné dans le délai imparti	Respect de la réglementation
Juillet 2009	Retrait total d'agrément	Société A	Irrégularité dans la gestion technique, administrative et financière	Protection des intérêts des assurés et bénéficiaires de contrats
Juillet 2009	Interdiction de souscrire, de renouveler des contrats et de disposer des actifs	Société A	Irrégularité dans la gestion technique, administrative et financière	Protection des intérêts des assurés et bénéficiaires de contrats
Avril 2009	Blâme au PCA et DG	Société A	Grave irrégularité dans la gestion	Améliorer la gestion de la société

Tableau n° 30 : Quelques sanctions infligées aux sociétés d'assurance du marché béninois

La loi n° 2006-14 du 31 Octobre 2006 du Bénin a également prévu des sanctions administratives et disciplinaires au titre des mesures coercitives.

La note attribuée à cette variable est donc moyennement élevée, soit 0.6.

II-2.2.2.4 Disponibilité et application des sanctions pénales

La loi n° 2006-14 du 31 Octobre 2006 du Bénin a prévu les sanctions pénales des personnes morales en son article 42 « responsabilité pénale des personnes morales » du chapitre IV.

Les personnes morales autres que l'Etat, pour le compte ou au bénéfice desquelles une infraction de blanchiment de capitaux ou l'une des infractions prévues par la présente loi a été commise par l'un de ses organes ou représentants, sont punies d'une amende d'un taux égal au quintuple de celles encourues par les personnes physiques, sans préjudice de la condamnation de ces dernières comme auteurs ou complices des mêmes faits. Les personnes morales, autres que l'Etat, peuvent, en outre, être condamnées à l'une ou plusieurs des peines suivantes:

- 1) l'exclusion des marchés publics, à titre définitif ou pour une durée de cinq (05) ans au plus ;
- 2) la confiscation du bien qui a servi ou était destiné à commettre l'infraction ou du bien qui en est le produit ;
- 3) le placement sous surveillance judiciaire pour une durée de cinq (5) ans au plus ;
- 4) l'interdiction, à titre définitif, ou pour une durée de cinq (05) ans au plus, d'exercer directement ou indirectement une ou plusieurs activités professionnelles ou sociales à l'occasion de laquelle l'infraction a été commise ;
- 5) la fermeture définitive ou pour une durée de cinq (05) ans au plus, des établissements ou de l'un des établissements de l'entreprise ayant servi à commettre les faits incriminés ;
- 6) la dissolution, lorsqu'elles ont été créées pour commettre les faits incriminés ;
- 7) l'affichage de la décision prononcée ou la diffusion de celle-ci par la presse écrite ou par tout moyen de communication audiovisuelle, aux frais de la personne morale condamnée.

Les sanctions prévues aux points 3, 4, 5, 6 et 7 ne sont pas applicables aux organismes financiers qui relèvent d'une autorité de contrôle disposant d'un pouvoir disciplinaire. L'autorité de contrôle compétente, saisie par le procureur de la République de toute poursuite engagée contre un organisme financier, peut prendre les sanctions appropriées, conformément aux textes législatifs et réglementaires spécifiques en vigueur.

Dans tous les cas de condamnation pour infraction de blanchiment de capitaux ou de tentative, les tribunaux ordonnent la confiscation au profit du trésor public, des produits tirés de l'infraction, des biens mobiliers ou immobiliers dans lesquels ces produits sont transformés ou convertis et, à concurrence de leur valeur, des biens acquis légitimement auxquels lesdits produits sont mêlés, ainsi que des revenus et autres avantages tirés de ces produits, des biens en lesquels ils sont transformés

ou investis ou des biens auxquels ils sont mêlés à quelque personne que ces produits et ces biens appartiennent, à moins que leur propriétaire n'établisse qu'il ignore leur origine frauduleuse.

Il est à noter qu'aucun cas d'infraction n'a été recensé en assurance à ce jour, sur le territoire national.

La note attribuée à cette variable est moyennement élevée, soit 0,6.

II-2.2.2.5 Disponibilité et efficacité des contrôles d'entrée

Il existe des cadres juridiques et réglementaires qui sont imposés pour l'octroi des licences. Cela passe par le ministère des finances et la CIMA. En effet, le Ministre en charge du secteur des assurances donne l'agrément sollicité par une société d'assurance après avis conforme de la Commission Régionale de Contrôle des Assurances.

Pour les sociétés de courtage et les courtiers qui obtiennent l'agrément après étude de dossier par la Direction Nationale des Assurances, des conditions d'honorabilité et de capacité sont exigées. En ce qui concerne les agences générales d'assurance qui sont des mandataires des sociétés d'assurance, elles obtiennent leur traité de nomination de la part desdites sociétés. Les personnes ayant fait l'objet de condamnation pour crime ou délit sont exclues de l'exercice de la profession. Il en est de même pour les personnes ayant fait l'objet d'une mesure de faillite ou de destitution de fonction d'officier ministériel en vertu d'une décision de justice.

La note attribuée à cette variable est donc moyennement élevée, soit 0.6.

II-2.2.2.6 Intégrité du personnel des compagnies d'assurances

Le personnel des compagnies d'assurance sont recrutés par chaque responsable suivant une procédure interne. Il n'y a aucune obligation leur imposant une enquête de moralité. Toutefois, à ce jour, aucun membre du personnel des compagnies d'assurance n'a été identifié comme criminel ou mêlé à un dossier de blanchiment de capitaux.

La note attribuée à cette variable est donc élevée, soit 0,7.

II-2.2.2.7 Connaissance de la LBC par le personnel des Compagnies d'assurances

Toutes les compagnies d'assurance n'ont pas mis en place le dispositif de la LBC. Sur quatorze (14) compagnies d'assurances, dix (10) ont désigné des Responsables anti blanchiment pour la mise en œuvre du règlement portant sur le blanchiment des capitaux. De plus, dans les compagnies où il en existe, le personnel ne s'est pas approprié complètement cet outil malgré les différentes formations délivrées.

Le secteur souffre d'un manque de formation et de sensibilisation en matière de la LBC/FT. Le retour des questionnaires d'enquête administrés dans le secteur ainsi que les constats faits par les missions de contrôle des organes de supervision du secteur ont révélé que les compagnies d'assurance béninoises ne disposent pas d'un programme de formation périodique de leur personnel sur la LBC/FT.

La note attribuée à cette variable est donc moyennement faible, soit 0.4.

II-2.2.2.8 Efficacité de la fonction de conformité (organisation)

La fonction de conformité par rapport aux obligations de vigilance est réalisée par le Responsable anti blanchiment de façon quotidienne. Toutefois, des audits internes ne sont pas réalisés sur la LBC/FT car le dispositif de contrôle des compagnies d'assurance n'intègre pas suffisamment les questions relatives à la LBC/FT.

La note attribuée à cette variable est donc moyennement faible, soit 0.4.

II-2.2.2.9 Efficacité du suivi de la déclaration d'activité suspecte

Les compagnies d'assurance disposent de systèmes d'information qui permettent et facilitent le suivi des transactions des clients par rapport à leurs profils. Les archives sur les transactions sont disponibles dans un format qui peut faciliter la vérification et le suivi dans le cadre de la LBC.

Toutefois, on note une absence de déclaration d'opérations suspectes à la CENTIF ce qui ne permet pas d'apprécier l'efficacité du suivi de la déclaration d'activités suspectes.

La note attribuée à cette variable est donc moyennement faible, soit 0,4.

II-2.2.2.10 Niveau de pression du marché exercée pour la conformité à la LBC

Les compagnies d'assurance reçoivent une pression de la part de différents organes de contrôle tels que les commissaires aux comptes, la Direction Nationale des Assurances, la Commission Régionale de Contrôle des Assurances (CRCA) pour les contrôles généraux. Seule la CENTIF s'intéresse à des contrôles spécifiques sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Les compagnies d'assurance accordent une grande importance au maintien d'une place financière intègre, attractive et performante au Bénin. Compte tenu de la pression du marché, elles mettent tout en œuvre pour se prémunir contre l'utilisation criminelle de cette place financière.

Néanmoins, la pression n'est exercée ni orientée sur la LBC/FT mais plutôt dans le sens de l'attractivité et du gain.

La note attribuée à cette variable est donc moyennement faible, soit 0.4.

II-2.2.2.11 Disponibilité et accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs

Comme déjà relevé au point II-2.2.2.1 ci-dessus, certaines dispositions contenues dans le Code CIMA (les articles 58 et 72 notamment) fragilisent la mise en œuvre de l'obligation d'identification du bénéficiaire effectif ou de l'origine des fonds servant aux paiements des primes. En effet, ces dispositions offrent la possibilité à une tierce personne qui, bien que n'étant pas directement partie prenante au contrat d'assurance, soit d'en être bénéficiaire, soit de payer les primes qui en découlent pour le compte du souscripteur.

Toutefois, les compagnies d'assurance disposent en leur sein de systèmes d'information pour l'identification des bénéficiaires directs des contrats. Les informations sur les assurés sont demandées et collectées à la souscription des contrats. Le changement de bénéficiaire fait l'objet d'un avenant

au contrat initial pour en garder une trace. Les informations sur les victimes de sinistre et bénéficiaires de contrats sont communiquées lors des réclamations pour dédommagement.

En ce qui concerne les bénéficiaires effectifs, les spécificités des produits d'assurance commercialisés sur le marché béninois (voir plus loin) sont telles qu'il y a toujours la possibilité de remonter à eux à partir des informations sur les bénéficiaires directs des contrats disponibles dans le système d'archivage.

La note attribuée à cette variable est donc moyenne, soit 0.5.

II-2.2.2.12 Disponibilité d'infrastructures d'identification fiables

Les compagnies d'assurance n'ont pas d'autre choix que de se fier aux infrastructures d'informations disponibles au Bénin. Elles se basent souvent sur les pièces d'identification classiques en vigueur à savoir l'acte de naissance, la carte d'identité nationale, le passeport et la carte grise des véhicules mais le problème de leur fiabilité est un enjeu national dont la problématique a été soulevée au niveau des variables d'entrée de la vulnérabilité nationale.

La note attribuée à cette variable est donc très faible, soit 0.2.

II-2.2.2.13 Disponibilité de sources d'informations indépendantes

Les informations sur les clients ne sont pas suffisamment à la portée du secteur. Un client peut souscrire des contrats d'assurance dans plusieurs compagnies d'assurance. Un client peut quitter une compagnie pour une autre sans être identifié. Il n'existe au niveau national aucune source d'informations indépendante accessible aux fins de vérification ou de contrôle contradictoire des informations reçues des clients. La liste des personnes politiquement exposées (PPE) par exemple n'est pas disponible au Bénin.

La note attribuée à cette variable est donc faible, soit 0.3.

II-2.2.3 Analyses des vulnérabilités spécifiques : évaluations des produits d'assurance

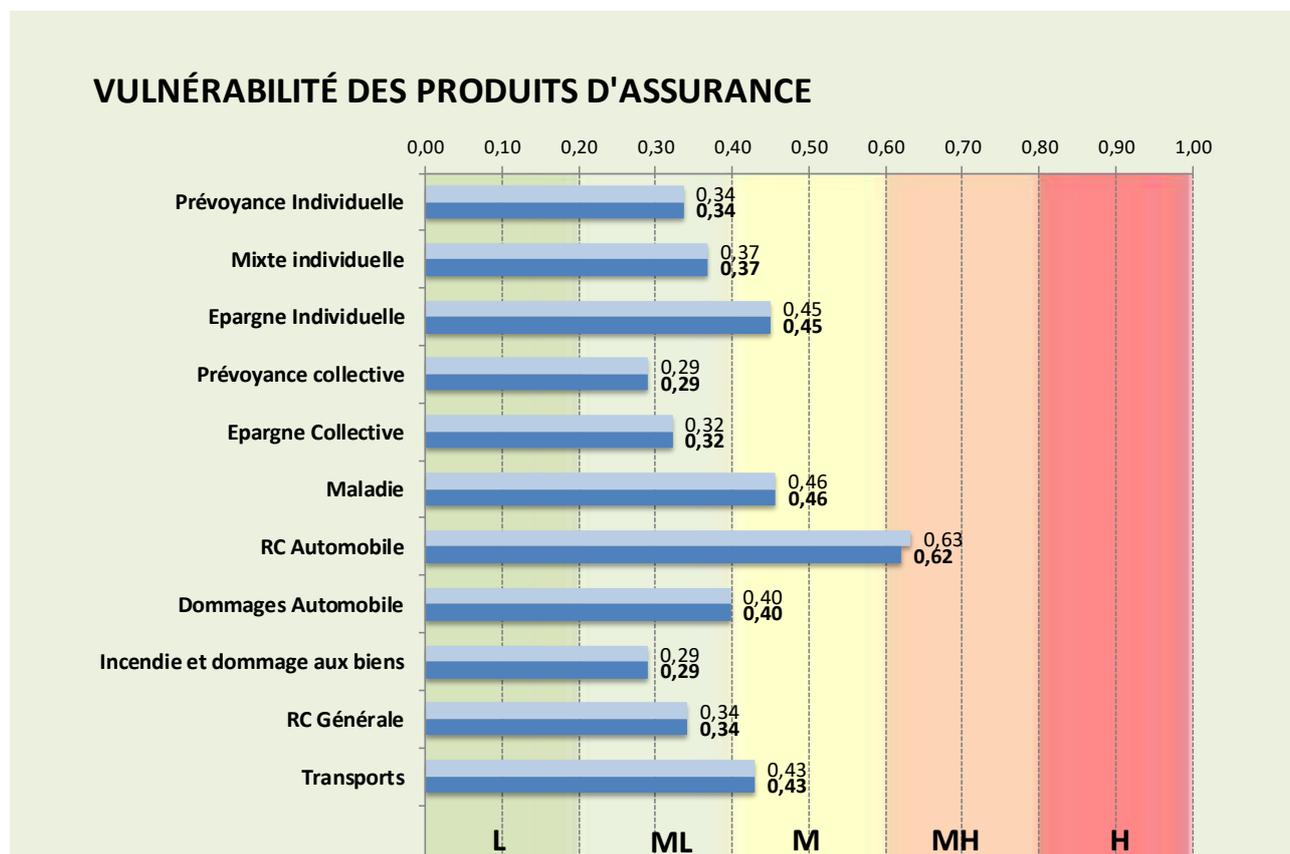
L'évaluation des variables des vulnérabilités inhérentes des produits d'assurances est réalisée à partir de l'étude des caractéristiques spécifiques de chacun de ces produits.

Au total, onze (11) produits d'assurance ont été analysés et évalués par le groupe : cinq (5) produits vie et six (6) non vie. Il s'agit des produits suivants :

- l'assurance individuelle accident et maladie ;
- l'assurance de responsabilité civile automobile ;
- les autres risques d'assurance automobiles ;
- l'assurance incendie et autres dommages aux biens ;
- l'assurance de responsabilité civile générale ;
- les assurances transports ;
- l'assurance prévoyance individuelle ;
- l'assurance mixte individuelle ;

- l'assurance épargne individuelle ;
- l'assurance prévoyance collective ;
- l'assurance épargne collective.

Les résultats de l'évaluation des vulnérabilités de ces onze (11) produits sont présentés dans le graphique ci-après :



Graphique 5 : Vulnérabilité par produit dans le secteur des assurances au Bénin.

Ce graphique présente les vulnérabilités des produits en indiquant aussi bien les notes de la vulnérabilité inhérente (barre de couleur bleu-clair) que les notes finales de la vulnérabilité (barre de couleur bleu-foncé) de chaque produit d'assurance évalué. La note de la vulnérabilité inhérente ne prend pas en compte l'impact des contrôles liés à la LBC sur la vulnérabilité du produit tandis que la note finale de la vulnérabilité est calculée après la prise en compte de cet impact.

Les notes des vulnérabilités inhérentes se confondant presque avec celles finales pour chaque produit d'assurance évalué, les contrôles liés à la LBC dans le secteur des assurances n'ont pas eu d'impact sur les vulnérabilités inhérentes.

L'analyse de ce graphique montre que :

- l'assurance de responsabilité civile automobile a une vulnérabilité moyennement élevée. C'est le produit le plus vulnérable du secteur des assurances ;

- l'assurance individuelle accident et maladie, l'assurance épargne individuelle, les assurances transports et les autres risques d'assurance automobiles (dommages automobiles) sont des produits de vulnérabilité moyenne ou moyennement faible dans le secteur des assurances ;
- l'assurance mixte individuelle, l'assurance prévoyance individuelle, l'assurance de responsabilité civile générale, l'assurance épargne collective, l'assurance prévoyance collective, l'assurance incendie et autres dommages aux biens sont par contre les produits de très faible ou de faible vulnérabilité.

II-2.2.3.1 Assurance Automobile Responsabilité Civile

C'est l'une des assurances rendues obligatoires au Bénin. Elle garantit les conséquences pécuniaires de la responsabilité civile que l'assuré peut encourir, en raison des dommages corporels ou matériels causés à autrui résultant :

- d'accident, d'incendie ou d'explosions causées par le véhicule, les accessoires et produits servant à son utilisation, les objets et substances qu'il transporte ;
- de la chute de ces accessoires, objet, substances et produits.

L'appréciation des caractéristiques spécifiques de ce produit se présente comme suit :

B. VARIABLES D'ENTRÉE SPÉCIFIQUES AUX PRODUITS	RC Automobile
Valeur/taille totale	Moyennement élevé
Recours à des agents	Moyen
Profil de la base de clients	Risque bas
Disponibilité de politique type d'investissement	Pas disponible
Niveau d'activités en liquide	Elevé
Disponibilité de l'utilisation transfrontalière du produit	Moyennement élevé
Autres facteurs de vulnérabilité - Utilisation anonyme/générale du produit	Pas disponible
Autres facteurs de vulnérabilité - Existence de typologies de BC relatives à l'abus du produit	Existe mais limité
Autres facteurs de vulnérabilité - Utilisation du produit dans des systèmes d'évasion fiscale ou de fraude	N'existe pas
Autres facteurs de vulnérabilité - Difficulté à retracer les archives des transactions du produit	Facile à tracer
Autres facteurs de vulnérabilité - Utilisation du produit à distance	Disponible
Autres facteurs de vulnérabilité-Autres (Spécifier)	Pas analysé
Disponibilité de contrôles spécifiques du produit liés à la LBC	Contrôles LBC généraux seulement

Tableau n° 31 : Caractéristiques du RC Automobile

Le résultat de l'évaluation des variables spécifiques de ce produit montre qu'il est exposé au blanchiment de capitaux avec une vulnérabilité moyennement élevée (0,63) en raison essentiellement de son poids dans le chiffre d'affaires global, le recours majoritairement au moyen de paiement liquide et son utilisation transfrontalière.

II-2.2.3.2 Assurance individuelle Accident et Maladie

Ce produit est une assurance groupe qui couvre le remboursement des frais médicaux, pharmaceutiques, chirurgicaux, d'hospitalisation, de sanatorium ou de préventoriums, engagés pour l'Assuré lui-même et pour les personnes à sa charge, en cas d'accidents ou de maladie.

Ses caractéristiques spécifiques se présentent comme suit :

B. VARIABLES D'ENTRÉE SPÉCIFIQUES AUX PRODUITS	Maladie
Valeur/taille totale	Moyennement élevé
Recours à des agents	Moyennement élevé
Profil de la base de clients	Risque bas
Disponibilité de politique type d'investissement	Pas disponible
Niveau d'activités en liquide	Bas
Disponibilité de l'utilisation transfrontalière du produit	Moyennement bas
Autres facteurs de vulnérabilité - Utilisation anonyme/générale du produit	Pas disponible
Autres facteurs de vulnérabilité - Existence de typologies de BC relatives à l'abus du produit	Existe mais limité
Autres facteurs de vulnérabilité - Utilisation du produit dans des systèmes d'évasion fiscale ou de fraude	N'existe pas
Autres facteurs de vulnérabilité - Difficulté à retracer les archives des transactions du produit	Facile à tracer
Autres facteurs de vulnérabilité - Utilisation du produit à distance	Disponible
Autres facteurs de vulnérabilité-Autres (Spécifier)	Pas analysé
Disponibilité de contrôles spécifiques du produit liés à la LBC	Contrôles LBC généraux seulement

Tableau n° 32 : Caractéristiques de l'assurance individuelle Accident et Maladie

Le résultat de l'évaluation des variables spécifiques de ce produit montre qu'il est exposé au blanchiment de capitaux avec une vulnérabilité moyennement faible (0,46) en raison essentiellement de son poids dans le chiffre d'affaires global et le recours à des agents intermédiaires.

II-2.2.3.3 Assurance Epargne Individuelle

L'assurance épargne individuelle est un placement qui est constitué auprès de l'assureur dans l'objectif d'en bénéficier ultérieurement ou de le transmettre à un bénéficiaire.

L'appréciation des caractéristiques spécifiques de ce produit est résumée ci-après :

B. VARIABLES D'ENTRÉE SPÉCIFIQUES AUX PRODUITS	Epargne individuelle
Valeur/taille totale	Moyennement bas
Recours à des agents	Elevé
Profil de la base de clients	Risque moyen
Disponibilité de politique type d'investissement	Pas disponible
Niveau d'activités en liquide	Moyennement bas
Disponibilité de l'utilisation transfrontalière du produit	Moyennement bas
Autres facteurs de vulnérabilité - Utilisation anonyme/générale du produit	Pas disponible
Autres facteurs de vulnérabilité - Existence de typologies de BC relatives à l'abus du produit	Existe
Autres facteurs de vulnérabilité - Utilisation du produit dans des systèmes d'évasion fiscale ou de fraude	N'existe pas
Autres facteurs de vulnérabilité - Difficulté à retracer les archives des transactions du produit	Facile à tracer
Autres facteurs de vulnérabilité - Utilisation du produit à distance	Pas disponible
Autres facteurs de vulnérabilité-Autres (Spécifier)	Pas analysé
Disponibilité de contrôles spécifiques du produit liés à la LBC	Contrôles LBC généraux seulement

Tableau n° 33 : Caractéristiques de l'épargne individuelle

Le résultat de l'évaluation des variables spécifiques de ce produit montre qu'il est exposé au blanchiment de capitaux avec une vulnérabilité moyennement basse (0,45) en raison du recours

important aux agents. Par ailleurs, le non plafonnement de l'épargne et le dénouement avant le terme fixé, constituent également des facteurs de vulnérabilité pour le produit.

II-2.2.3.4 Assurance de Transport

Cette assurance couvre les marchandises ou facultés contre les risques de transports tant aérien, fluvial, maritime que terrestre. Il est souscrit pour la plupart par des sociétés de transit ou des commerçants ou transporteurs de marchandises.

L'appréciation des caractéristiques spécifiques de ce produit est résumée ci-après :

B. VARIABLES D'ENTRÉE SPÉCIFIQUES AUX PRODUITS	Transports
Valeur/taille totale	Bas
Recours à des agents	Moyennement bas
Profil de la base de clients	Risque moyen
Disponibilité de politique type d'investissement	Pas disponible
Niveau d'activités en liquide	Moyennement bas
Disponibilité de l'utilisation transfrontalière du produit	Moyennement élevé
Autres facteurs de vulnérabilité - Utilisation anonyme/générale du produit	Pas disponible
Autres facteurs de vulnérabilité - Existence de typologies de BC relatives à l'abus du produit	Existe
Autres facteurs de vulnérabilité - Utilisation du produit dans des systèmes d'évasion fiscale ou de fraude	Existe
Autres facteurs de vulnérabilité - Difficulté à retracer les archives des transactions du produit	Facile à tracer
Autres facteurs de vulnérabilité - Utilisation du produit à distance	Disponible
Autres facteurs de vulnérabilité - Autres (Spécifier)	Pas analysé
Disponibilité de contrôles spécifiques du produit liés à la LBC	Existe mais limité

Tableau n° 34 : Caractéristiques de l'assurance transport

Le résultat de l'évaluation des variables spécifiques de ce produit montre qu'il est exposé au blanchiment de capitaux avec une vulnérabilité moyennement faible (0,43). Ses principales caractéristiques vulnérables sont le recours à des agents et son utilisation transfrontalière.

II-2.2.3.5 Autres Risques Automobiles

Cette assurance couvre les dommages subis par le véhicule assuré avec les accessoires et pièces de rechange, lorsque ces dommages résultent, soit d'une collision avec un autre véhicule, soit d'un choc contre un corps fixe ou mobile, soit de versement sans collision préalable, soit de chute dans les ravins ou cours d'eau.

L'appréciation des caractéristiques spécifiques de ce produit est résumée ci-après :

B. VARIABLES D'ENTRÉE SPÉCIFIQUES AUX PRODUITS	Dommages Automobile
Valeur/taille totale	Bas
Recours à des agents	Moyen
Profil de la base de clients	Risque moyen
Disponibilité de politique type d'investissement	Pas disponible
Niveau d'activités en liquide	Moyennement élevé
Disponibilité de l'utilisation transfrontalière du produit	Bas
Autres facteurs de vulnérabilité - Utilisation anonyme/générale du produit	Disponible
Autres facteurs de vulnérabilité - Existence de typologies de BC relatives à l'abus du produit	Existe mais limité
Autres facteurs de vulnérabilité - Utilisation du produit dans des systèmes d'évasion fiscale ou de fraude	Existe
Autres facteurs de vulnérabilité - Difficulté à retracer les archives des transactions du produit	Facile à tracer
Autres facteurs de vulnérabilité - Utilisation du produit à distance	Disponible
Autres facteurs de vulnérabilité-Autres (Spécifier)	Pas analysé
Disponibilité de contrôles spécifiques du produit liés à la LBC	Contrôles LBC généraux seulement

Tableau n° 35 : Caractéristiques autres risques automobiles

Le résultat de l'évaluation des variables spécifiques de ce produit montre qu'il est exposé au blanchiment de capitaux avec une vulnérabilité moyennement basse (0,40) en raison du recours majoritairement au moyen de paiement liquide.

II-2.2.3.6 Assurance Mixte Individuelle

L'assurance mixte permet de réaliser une épargne et de s'assurer une couverture financière, quoi qu'il advienne. Le preneur d'assurance détermine lui-même le montant qu'il souhaite consacrer à sa propre sécurité et celle de ces proches. En cas de vie, il recevra un capital à l'échéance du contrat. En cas de décès, le versement de la totalité du capital assuré permet alors aux bénéficiaires d'affronter la situation.

L'appréciation des caractéristiques spécifiques de ce produit est résumée ci-après :

B. VARIABLES D'ENTRÉE SPÉCIFIQUES AUX PRODUITS	Mixte individuelle
Valeur/taille totale	Bas
Recours à des agents	Elevé
Profil de la base de clients	Risque bas
Disponibilité de politique type d'investissement	Pas disponible
Niveau d'activités en liquide	Moyennement bas
Disponibilité de l'utilisation transfrontalière du produit	Moyennement bas
Autres facteurs de vulnérabilité - Utilisation anonyme/générale du produit	Disponible
Autres facteurs de vulnérabilité - Existence de typologies de BC relatives à l'abus du produit	Existe mais limité
Autres facteurs de vulnérabilité - Utilisation du produit dans des systèmes d'évasion fiscale ou de fraude	N'existe pas
Autres facteurs de vulnérabilité - Difficulté à retracer les archives des transactions du produit	Facile à tracer
Autres facteurs de vulnérabilité - Utilisation du produit à distance	Pas disponible
Autres facteurs de vulnérabilité-Autres (Spécifier)	Pas analysé
Disponibilité de contrôles spécifiques du produit liés à la LBC	Contrôles LBC généraux seulement

Tableau n° 36 : Caractéristiques assurance mixte individuelle

Le résultat de l'évaluation des variables spécifiques de ce produit montre qu'il est faiblement (0,37) exposé au blanchiment de capitaux malgré le recours élevé à des agents.

II-2.2.3.7 Assurance Prévoyance Individuelle

La prévoyance est un contrat d'assurance-vie qui prévient les risques liés à la personne. Les risques couverts sont le décès, une incapacité de travail ou l'invalidité. Une personne physique peut souscrire au contrat comme un groupe de personnes peuvent se regrouper pour la souscription du contrat. Lorsqu'une personne souscrit, on parle de prévoyance individuelle.

L'assurance prévoyance vient prendre le relais en cas de sinistre pour permettre à la famille de faire face à un événement tragique et de maintenir son niveau de vie d'avant.

Le résultat de l'évaluation des variables spécifiques de ce produit montre qu'il est faiblement exposé au blanchiment de capitaux avec une note de 0,34.

II-2.2.3.8 Assurance Responsabilité Civile Générale

Ce produit s'applique aux conséquences pécuniaires de la responsabilité civile autre que l'automobile que l'Assuré peut encourir, en raison des dommages corporels ou matériels causés à autrui. Parmi ces cas de responsabilité se trouve l'assurance des risques de construction qui est rendue obligatoire en mars 2016.

Le résultat de l'évaluation des variables spécifiques de ce produit montre qu'il est faiblement exposé au blanchiment de capitaux avec une note de 0,34.

II-2.2.3.9 Assurance Epargne Collective

Cette assurance est souscrite par les employeurs en complément de la pension retraite. Le bénéficiaire de cette assurance est toujours identifié et le produit épargne collective n'est pas utilisé sous forme d'anonymat.

Le résultat de l'évaluation des variables spécifiques de ce produit montre qu'il est faiblement exposé au blanchiment de capitaux avec une note de 0,32.

II-2.2.3.10 Assurance Prévoyance Collective

La prévoyance collective est souvent souscrite par les entreprises pour assurer la sécurité de leur personnel, en cas de sinistre. En couvrant ce risque, l'assureur garantit le versement de sommes convenues à l'avance, en cas de la réalisation dudit risque.

Le résultat de l'évaluation des variables spécifiques de ce produit montre qu'il est très faiblement exposé au blanchiment de capitaux avec une note de 0,29.

II-2.2.3.11 Assurance Incendie et autres dommages aux biens

Ce produit couvre l'incendie des biens autre que l'automobile, des meubles, du bâtiment et du stock. Il est impossible de souscrire au produit « incendie et dommages aux biens » de façon anonyme. Les biens assurés doivent être connus de façon précise.

Le résultat de l'évaluation des variables spécifiques de ce produit montre qu'il est très faiblement exposé au blanchiment de capitaux avec une note de 0,29.

II-2.2.4 Analyse de la vulnérabilité du secteur des assurances

Les résultats de l'évaluation de la vulnérabilité du secteur des assurances sont schématisés à travers les trois graphiques représentés ci-après :

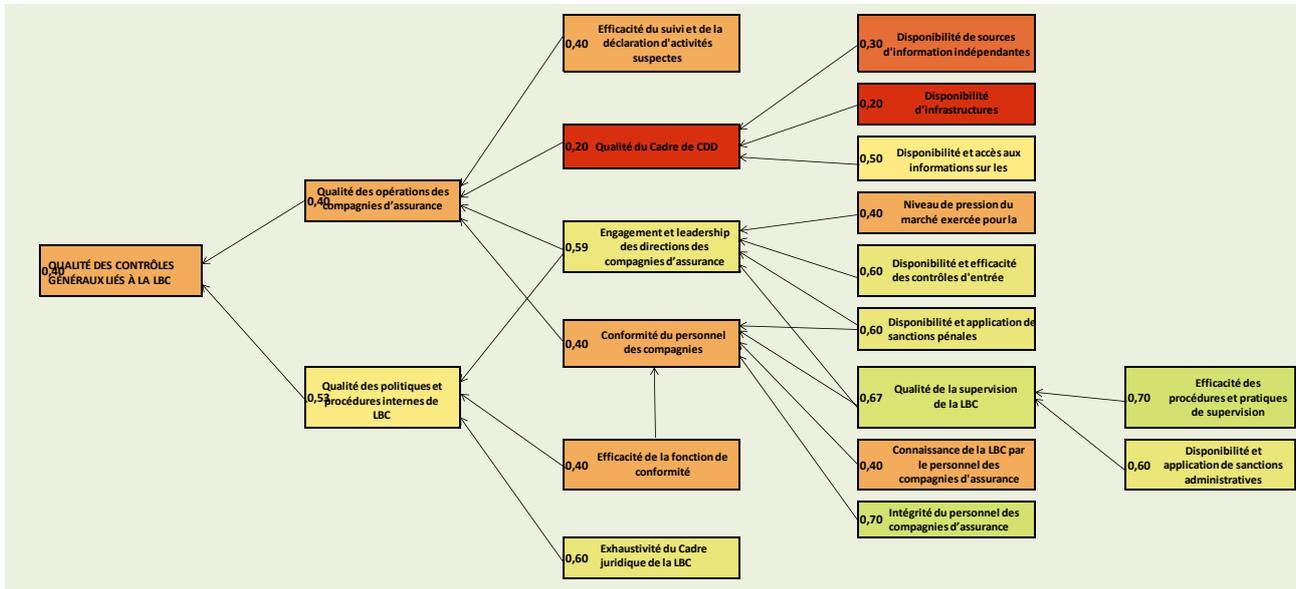
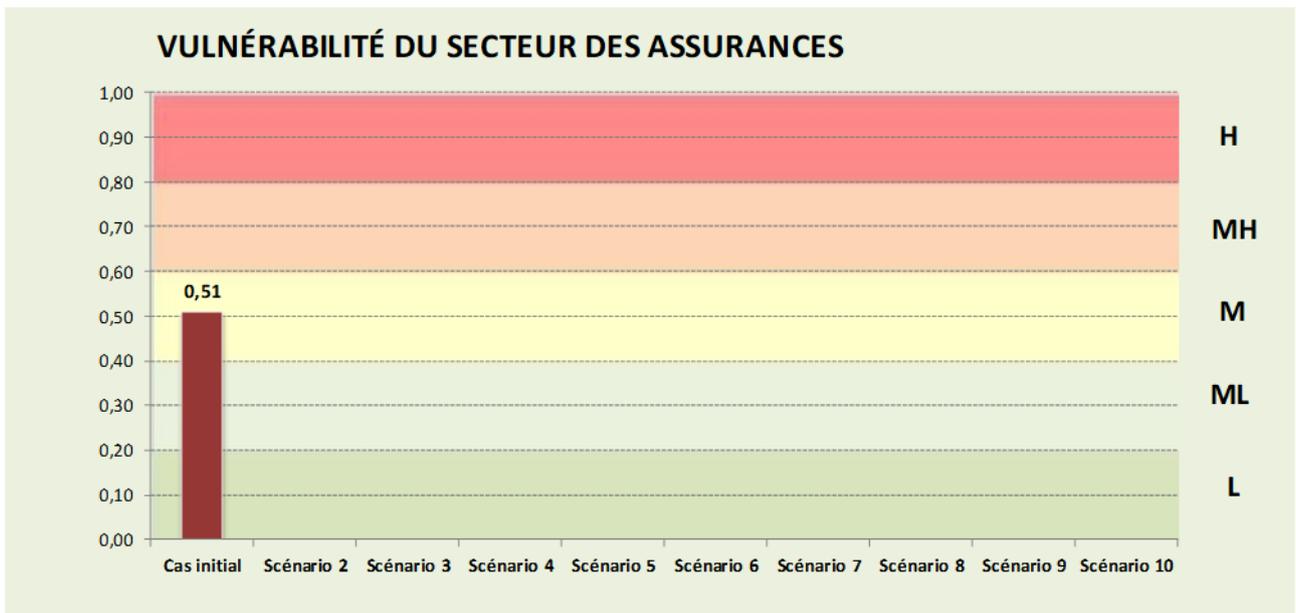
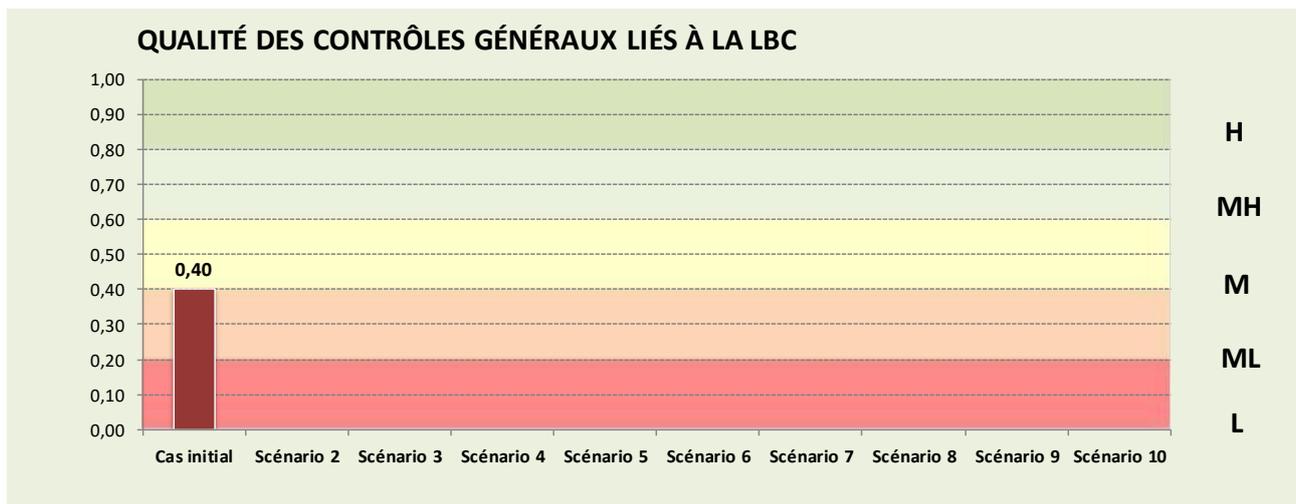


Figure n°2: Carte de vulnérabilité du secteur des assurances au Bénin.



Graphique n° 6: Vulnérabilité du secteur des assurances au Bénin.



Graphique n° 7: Capacité de LBC du secteur des assurances au Bénin.

L'interprétation de ces résultats fait ressortir un score de 0,51 pour la vulnérabilité globale du secteur des assurances (Graphique n° 6), soit une vulnérabilité moyenne.

La carte de la vulnérabilité du secteur (Figure n° 2), synthèse visuelle des notations des évaluations des variables générales d'entrée ainsi que des résultats d'évaluation correspondants des variables intermédiaires, montre que la variable « *Qualité des contrôles généraux liés à la LBC* » est moyennement faible et ceci à cause surtout du niveau moyen de la variable « *Qualité des politiques et procédures internes de LBC* » et du score moyennement faible de la variable « *Qualité des opérations des compagnies d'assurance* ». En ce qui concerne la qualité des politiques et procédures internes de la LBC, il faut relever la faiblesse des systèmes de conformité et la connaissance limitée de la LBC par le personnel des compagnies d'assurance. Au niveau de la qualité des opérations de ces compagnies, l'efficacité des systèmes de contrôles, de suivis et de déclaration des activités suspectes est faible et la qualité du cadre du CDD (obligation de vigilance à l'égard de la clientèle) est très basse.

Enfin, en ce qui concerne la capacité des compagnies d'assurance à combattre efficacement le blanchiment de capitaux (Graphique n° 7), l'évaluation a révélé qu'elle est moyennement faible.

En conclusion, la vulnérabilité moyenne du secteur des assurances au blanchiment de capitaux risque de vite s'aggraver si sa capacité à combattre ce fléau reste faible et que des mesures correctives des points faibles identifiés ne sont pas définies et mises en œuvre.

II-2.3 VULNERABILITE DU SECTEUR DES TITRES AU BC : LES SGI

Les Sociétés de Gestion et d'Intermédiation (SGI) sont une catégorie d'établissements financiers expressément soustraites de la réglementation bancaire.

Les SGI sont autorisées, à titre exclusif, à exercer les activités de négociateur-compensateur de valeurs mobilières cotées pour le compte de tiers. Elles sont, en conséquence, habilitées à recevoir et à détenir des fonds du public dans le cadre de cette activité.

Les SGI sont les principaux animateurs de la Bourse Régionale des Valeurs Mobilières (BRVM) créée le 18 décembre 1996 en même temps que le Dépositaire Central/Banque de Règlement (DC/BR) par les Etats membres de l’UEMOA. Elles bénéficient de l’exclusivité de la négociation des valeurs mobilières cotées sur ce marché boursier régional. Elles sont constituées en sociétés commerciales juridiques sous forme anonyme ayant le statut d’établissement financier.

Il est à signaler que la BRVM et le DC/BR ont démarré leurs activités le 18 septembre 1998 après l’installation du Conseil Régional de l’Epargne Publique et des Marchés Financiers (CREPMF) le 20 novembre 1997.

Toutes les cessions sur titres cotés à la BRVM sont effectuées par l’entremise d’une SGI, sauf cas de dérogation accordée par la BRVM.

Les conditions d’agrément des SGI sont définies dans le Règlement Général du CREPMF et par l’Instruction 4/97 du CREPMF relative à l’agrément des Sociétés de Gestion et d’Intermédiation (SGI).

Le Bénin compte six (6) Sociétés de Gestion et d’Intermédiation (SGI) : SGI-BENIN, SGI BFS, BOA Capital Securities, SGI AFRICABOURSE, SGI AGI, SGI UCA.

De 2015 à 2017, les données caractéristiques de la place du Bénin se présentent comme suit :

Rubriques	2015	2016	2017
Nombre d'agence	7	8	12
effectif du Personnel	51	91	124
Nombre de comptes	12 148	18 081	21 976
Valeur du Portefeuille (FCFA)	999 040 473 999	1 265 150 694 069	1 367 516 324 792
Valeur transigée sur le marché secondaire (FCFA)	96 768 671 000	191 042 438 000	68 285 251 875
Capitalisation boursière (FCFA)	9 078 900 000 000	10 215 530 000 000	9 805 763 934 351
Part du Bénin (à la BRVM)	11%	12%	14%

Tableau n° 37 : Evolution des indicateurs des SGI du Bénin (Source : Antenne BRVM)

II-2.3.1 Evaluations et appréciations des facteurs de vulnérabilité de BC des titres

SECTEUR VALEURS MOBILIERES	RÉSULTAT DE L'ÉVALUATION	
A. VARIABLES GÉNÉRALES D'ENTRÉE		
Exhaustivité du cadre juridique de la LBC	(0.4) Moyennement bas	0,4
Efficacité des procédures et pratiques de supervision	(0.6) Moyennement élevé	0,6
Disponibilité et application de sanctions administratives	(0.5) Moyen	0,5
Disponibilité et application de sanctions pénales	(0.5) Moyen	0,5
Disponibilité et efficacité des contrôles d'entrée	(0.7) Elevé	0,7
Intégrité du personnel des maisons de titres	(0.7) Elevé	0,7
Connaissance de la LBC par le personnel des maisons de titres	(0.3) Bas	0,3
Efficacité de la fonction de conformité (Organisation)	(0.4) Moyennement bas	0,4
Efficacité du suivi et de la déclaration d'activités suspectes	(0.0) N'existe pas	0
Niveau de pression du marché exercée pour la conformité aux normes de LBC	(0.5) Moyen	0,5
Disponibilité et accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs	(0.2) Très bas	0,2
Disponibilité d'infrastructures d'identification fiables	(0.1) Presque rien	0,1
Disponibilité de sources d'information indépendantes	(0.1) Presque rien	0,1

Tableau n° 38 : Variables d'entrée de la vulnérabilité du secteur des SGI

II-2.3.2 Analyses et justifications des notations des facteurs de vulnérabilité du secteur

II-2.3.2.1 Exhaustivité du cadre juridique

Le cadre juridique d'exercice des SGI comprend :

- la convention du 03 juillet 1996 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions du CREPMF ;
- le règlement général relatif à l'organisation, au fonctionnement et au contrôle du marché financier régional, adopté le 28 novembre 1997 par le Conseil des Ministres de l'UMOA ;
- la décision du Conseil des Ministres de l'UMOA relative aux dispositions des sanctions pécuniaires applicables sur le marché financier régional ;
- l'instruction n° 4/97 du 29 novembre 1997 relative à l'agrément des SGI ;
- l'instruction n° 32/2005 du 14 septembre 2005 fixant les modalités de retrait d'agrément des intervenants ;
- l'instruction n° 49-2016 du 23 novembre 2016 relative à la procédure de prise de sanction par le Conseil Régional sur le marché financier régional de l'UMOA ;

Plus spécifiquement, en ce qui concerne la LBC/FT, le secteur est assujéti aux instructions intégrant la LBC/FT, dont notamment :

- la loi n° 2006-14 du 31 octobre 2006 portant lutte contre le blanchiment des capitaux en république du Bénin ;
- la loi 2012-21 du 27 août 2012 portant lutte contre le financement du terrorisme en république du Bénin ;
- la loi 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en république du Bénin ;
- l'instruction n°35/2008 du CREPMF relative à la LBC/FT au sein des acteurs agréés du marché financier régional de l'UMOA.

Ces différentes lois et instructions abordent d'une manière ou d'une autre, l'obligation de vigilance à l'égard du client, la tenue d'archives, la déclaration de soupçons, la divulgation, la confidentialité, et autres. Toutefois, elles présentent quelques insuffisances surtout en matière de vigilance à l'égard des PPE et au niveau de l'identification des bénéficiaires effectifs.

Au regard de ces éléments, le Groupe de Travail a attribué à cette variable une note de 0,4 et la juge moyennement basse.

II-2.3.2.2 Disponibilité et l'application des sanctions pénales.

Les différentes lois ci-dessus citées, en particulier la loi relative à la LBC au Bénin, renferment des sanctions pénales en cas de non-conformité aux obligations de LBC/FT et aux infractions connexes.

Toutefois la méconnaissance des sanctions du fait de la non vulgarisation de ces textes, ne permet pas aux acteurs du secteur de percevoir le caractère dissuasif desdites sanctions.

Par ailleurs, les consultations effectuées auprès de la CENTIF, des Tribunaux et Cours en charge de la répression du BC/FT, révèlent qu'aucune sanction pénale n'a encore été appliquée en matière de LBC/FT au Bénin contre des SGI.

De ce fait, le Groupe de Travail évalue la notation de cette variable à 0,5 en la jugeant moyenne.

II-2.3.2.3 Pression du marché exercée pour la conformité aux normes de LBC/FT

Les SGI de la place entretiennent des relations avec des correspondants étrangers qui exigent d'elles la conformité aux normes internationales de LBC/FT. Il s'ensuit donc que les directions des SGI sont assez sensibles aux risques de réputation liés à la LBC. Cette pression des correspondants ont même eu à influencer la mise en place de procédures internes pour respecter les obligations.

La note attribuée à cette variable est jugée moyenne (0.5).

II-2.3.2.4 Disponibilité et efficacité des contrôles d'entrée.

L'organe d'octroi de l'agrément des SGI est clairement identifié dans les textes réglementaires. Par ailleurs, les instructions du CREPMF définissent un cadre clair et global relatif aux exigences

d'octroi d'agrément et d'enregistrement dans le secteur des marchés financiers. Ce cadre comprend un test de compétence et d'honorabilité destiné à empêcher que des criminels reçoivent des agréments, de même que des exigences de certification scolaire et professionnelle pour les principaux administrateurs et dirigeants. Il est aussi exigé des demandeurs d'agrément de soumettre un manuel de procédure incorporant la LBC/FT. Cette analyse résulte de l'examen du règlement général et d'autres instructions du CREPMF précisant les conditions d'exercice des fonctions d'administrateurs et de dirigeants et de contrôleurs internes au sein des SGI de l'UMOA.

L'évaluation faite de cette variable jugée élevée est de 0,7.

II-2.3.2.5 Efficacité des procédures et pratiques de supervision.

Le Régulateur est bien identifié. Il s'agit du CREPMF qui réalise des contrôles sur pièces et sur place, dans un cadre de supervision globale. Les programmes de contrôles intègrent la LBC/FT. Les contrôles sur pièces se réalisent chaque trimestre à partir des reportings périodiques obligatoires des SGI. En ce qui concerne les contrôles sur place, entre 2015 et 2017, neuf (09) contrôles ont été effectués par l'organe de supervision comme l'indique le tableau ci-après :

Années	2015	2016	2017
Nbre de Contrôles du CREPMF	2	2	5

Tableau n° 39 : Contrôles du CREPMF auprès des SGI du Bénin.

Toutefois, spécifiquement à la LBC, il n'y pas eu de contrôle dédié pour vérifier la mise en œuvre par les SGI des dispositions LBC. Les contrôles du CREPMF abordent la question mais de manière non approfondie. Par exemple, certaines SGI n'ont pas désigné de responsable anti-blanchiment pour assurer un contrôle interne lié à la mise en œuvre de la LBC/FT.

Cette variable est jugée moyennement élevée avec une note de 0,6.

II-2.3.2.6 Disponibilité et application des sanctions administratives.

Les sanctions sont contenues dans les lois en vigueur. Par ailleurs, les contrôles se font périodiquement dans le secteur par le CREPMF. Au Bénin, sur les neuf (09) contrôles effectués par l'organe de supervision au cours des trois dernières années, aucune sanction n'a été infligée. Néanmoins, diverses recommandations ont été formulées en vue de l'amélioration des pratiques.

En ce qui concerne le caractère dissuasif des sanctions, le dépouillement des questionnaires d'enquête envoyés à toutes les SGI a révélé que la plupart des personnes travaillant dans ce secteur pensent que les sanctions qui sont prévues par les textes régissant la profession pour les cas de manquement ou de non-conformité aux exigences de la LBC sont pertinentes.

Au regard de ce constat, la perception du Groupe de Travail sur cette variable est mitigée ce qui a amené à lui attribuer une note moyenne de 0,5.

II-2.3.2.7 Intégrité du personnel des SGI.

L'intégrité du personnel des SGI a été mesurée par rapport à plusieurs facteurs : les procédures d'embauche, la disponibilité d'un code d'éthique et de déontologie, les sanctions disciplinaires infligées aux employés indéliques. Le recrutement dans le secteur est fait après enquête de moralité (étude du casier judiciaire, entretien et test psychotechnique, ...). L'employé s'engage à respecter le code d'éthique et de déontologie et est soumis à des sanctions pouvant aller jusqu'au licenciement en cas de manquement. Sur les trois dernières années, aucun employé de SGI n'a été impliqué dans des dossiers de fraude ou malversation (falsification de documents, détournement de fonds, corruption). Par ailleurs, des mécanismes appropriés visant à protéger le personnel des SGI contre toute conséquence négative résultant de la déclaration des activités suspectes ou d'autres mesures qui sont conformes aux obligations de LBC, sont mises en place. Ainsi, certaines fonctions au sein des SGI sont soumises à la carte professionnelle par le régulateur. Il s'agit des fonctions de : Directeur Général, Contrôleur Interne, Négociateur, Chargé de Clientèle, Teneur de Comptes, Commerciaux.

Cette variable est jugée élevée avec une note de 0,7.

II-2.3.2.8 Connaissance de la LBC/FT par le personnel des SGI.

La connaissance de la LBC aujourd'hui par le personnel des SGI est basée sur les textes de loi actuellement en vigueur dans le pays. Comme le montrent les analyses faites au niveau de la variable « Exhaustivité du Cadre juridique de la LBC/FT », les textes de loi cités plus haut, n'ont pas été conçus sur la base des nouvelles recommandations du GAFI. Ces textes n'étant donc pas en stricte conformité avec les nouvelles recommandations, la connaissance de la LBC par le personnel des SGI basée sur ces textes n'est donc pas parfaite.

Par ailleurs, on note un fort besoin de formation en matière de LBC dans le secteur. En effet, du résultat des questionnaires d'enquête dépouillés, il n'y a pas eu de formation sur la LBC ni aux responsables ni aux employés du secteur durant les trois dernières années.

Cette analyse justifie la notation de 0,3, c'est-à-dire faible pour cette variable.

II-2.3.2.9 Efficacité du dispositif de contrôle interne en charge de la conformité

Les SGI disposent de dispositifs dédiés à l'audit et contrôle interne qui se charge de la conformité LBC/FT. Mais au regard des réponses des SGI aux questionnaires d'enquête distribués, il ressort qu'en dehors des contrôles d'audit interne ou externe réalisés par elles, il n'existe par une cartographie des risques de LBC dans la plupart des SGI du Bénin. Cette situation ne favorise pas la mise en œuvre de programmes internes de LBC/FT proportionnés au niveau des risques. Les fonctions d'auditeur interne et de responsable en charge de la LBC sont souvent cumulées par la même personne et les ressources spécifiques (personnel, logiciels, formations, etc.) mises à leur disposition relative à la LBC sont limitées. Par ailleurs, dans la quasi-totalité des SGI au Bénin, le rattachement hiérarchique

des responsables de contrôle interne à leur direction générale n'assure pas de façon efficace leur indépendance dans l'exercice de leur fonction.

Enfin certaines SGI n'ont pas désigné de responsable anti-blanchiment pour assurer un contrôle ou audit interne lié à la mise en œuvre de la LBC/FT.

Ces différentes insuffisances justifient la notation moyenne de 0,5 retenue par le Groupe de Travail pour cette variable.

II-2.3.2.10 Efficacité du suivi et de la déclaration des activités suspectes.

Les SGI disposent de systèmes d'information et de gestion des archives. Toutefois, toutes les SGI ne disposent pas de systèmes d'alerte (ou de filtrage) des clients ni d'analyse des transactions effectuées avec ceux-ci dans le cadre de suivi des opérations suspectes. La prise en charge des opérations suspectes n'est donc pas bien assurée. Ainsi par exemple, la CENTIF n'a reçu aucune déclaration provenant du secteur des SGI.

La note attribuée à cette variable jugée très faible est donc de 0,2.

II-2.3.2.11 La disponibilité et l'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs.

Aucun site, plateforme ou dispositif officiel n'existe aujourd'hui au Bénin pour permettre la consultation des données sur les bénéficiaires effectifs. Les informations détenues par les SGI sur les bénéficiaires effectifs des comptes qu'ils détiennent proviennent généralement des clients eux-mêmes et la marge de vérification et de suivi de ces informations est quasiment nulle.

L'évaluation retenue pour cette variable est très faible soit 0,2.

II-2.3.2.12 Disponibilité d'infrastructures d'identification fiables.

Aucune infrastructure d'identification fiable n'est disponible à cette date au Bénin. Toutefois les acteurs du secteur s'efforcent à mettre en place des systèmes individuels leur permettant d'identifier leurs clients.

La note attribuée à cette variable est donc de 0,1.

II-2.3.2.13 Disponibilité de sources d'information indépendantes.

Aucune source d'information financière intégrée, d'historiques fiables et d'autres informations sur les clients n'est disponible et aisément accessible aux SGI, à ce jour. Il s'en suit un niveau très bas de la disponibilité de sources d'information indépendantes au Bénin.

La note attribuée à cette variable est donc de 0,1.

II-2.3.3 Analyses des vulnérabilités spécifiques : évaluations des produits des SGI

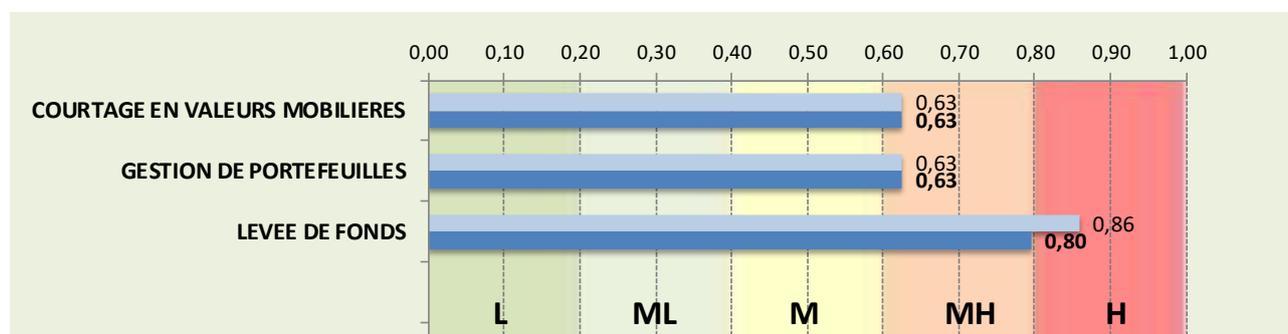
L'évaluation des variables des vulnérabilités inhérentes des produits des SGI est réalisée à partir de l'étude des caractéristiques spécifiques de chacun de ces produits.

Les produits retenus dans le cadre de l'évaluation sont les plus vulnérables au blanchiment de capitaux. Il s'agit :

- du courtage en valeurs mobilières,

- de la gestion de portefeuille,
- et de la levée de fonds.

Les résultats de l'évaluation des vulnérabilités de ces trois (03) produits sont présentés dans le graphique ci-après :



Graphique 8: Vulnérabilité des produits du secteur des SGI au BC.

Ce graphique indique pour chaque produit évalué, aussi bien les notes de la vulnérabilité inhérente (barre de couleur bleu-clair) que les notes finales de la vulnérabilité (barre de couleur bleu-foncé). La note de la vulnérabilité inhérente ne prend pas en compte l'impact des contrôles liés à la LBC sur la vulnérabilité du produit tandis que la note finale de la vulnérabilité est calculée après la prise en compte de cet impact.

L'analyse de ce graphique montre que :

- la levée de fonds a une vulnérabilité très élevée ;
- le courtage en valeurs mobilières et la gestion de portefeuilles sont des produits de vulnérabilité moyennement élevée.

II-2.3.4.1 La levée de fonds

Elle consiste à rechercher souvent de très gros montants pour des demandeurs de capitaux et de ce fait, représente le produit le plus exposé au BC.

L'appréciation des caractéristiques spécifiques de ce produit se présente comme suit :

B. VARIABLES D'ENTRÉE SPÉCIFIQUES AUX PRODUITS	LEVÉE DE FONDS
Valeur/taille totale	Elevé
Complexité et diversité des produits	Moyennement bas
Profil de la base de clients	Risque très élevé
Existence d'aspect investissement/dépôt	Disponible et important
Liquidité des produits	Elevé
Fréquence des transactions internationales	Elevé
Autres facteurs de vulnérabilité - Utilisation anonyme/générale du produit	Disponible
Autres facteurs de vulnérabilité - Existence de typologies d'abus du produit liées au blanchiment de capitaux	N'existe pas
Autres facteurs de vulnérabilité - Utilisation du produit dans la manipulation des marchés, le délit d'initié et la fraude en matière de valeurs mobilières	Existe mais limité
Autres facteurs de vulnérabilité - Difficulté à retracer les archives des transactions du produit	Difficile/ Long
Autres facteurs de vulnérabilité - Utilisation du produit à distance	Disponible et important
Autres facteurs de vulnérabilité - Niveau d'activité de trésorerie lié au produit	Elevé
Disponibilité de contrôles spécifiques de produits liés à la LBC	Contrôles LBC généraux seulement

Tableau n° 40 : Caractéristiques de la levée de fonds

Le résultat de l'évaluation des variables spécifiques de ce produit montre qu'il a une vulnérabilité très élevée au blanchiment de capitaux en raison essentiellement :

- de son poids dans le chiffre d'affaires global (valeur totale) qui est élevé ;
- du risque élevé du profil de base des utilisateurs de ce produit ;
- des montants importants en jeu ;
- du recours majoritairement au moyen de paiement liquide ;
- et de son utilisation transfrontalière.

Par ailleurs, il n'est pas toujours aisé d'appréhender de façon précise les informations relatives au donneur d'ordre ni sur l'origine des fonds à placer et l'utilisation du produit dans des transactions internationales ce qui rend davantage complexe et difficile l'identification aussi bien du bénéficiaire que du donneur d'ordre effectifs.

II-2.3.4.2 Le courtage en valeurs mobilières

Il s'agit d'opérations d'achats et de ventes de valeurs mobilières sur le marché secondaire de l'UEMOA (la BRVM).

Les caractéristiques spécifiques de ce produit se présentent comme suit :

B. VARIABLES D'ENTRÉE SPÉCIFIQUES AUX PRODUITS	COURTAGE EN VALEURS MOBILIERES
Valeur/taille totale	Moyennement bas
Complexité et diversité des produits	Bas
Profil de la base de clients	Risque élevé
Existence d'aspect investissement/dépôt	Disponible et important
Liquidité des produits	Elevé
Fréquence des transactions internationales	Moyennement élevé
Autres facteurs de vulnérabilité - Utilisation anonyme/générale du produit	Pas disponible
Autres facteurs de vulnérabilité - Existence de typologies d'abus du produit liées au blanchiment de capitaux	N'existe pas
Autres facteurs de vulnérabilité - Utilisation du produit dans la manipulation des marchés, le délit d'initié et la fraude en matière de valeurs mobilières	Existe
Autres facteurs de vulnérabilité - Difficulté à retracer les archives des transactions du produit	Difficile/ Long
Autres facteurs de vulnérabilité - Utilisation du produit à distance	Disponible
Autres facteurs de vulnérabilité - Niveau d'activité de trésorerie lié au produit	Elevé
Disponibilité de contrôles spécifiques de produits liés à la LBC	Contrôles LBC généraux seulement

Tableau n° 41 : Caractéristiques du courtage en valeurs mobilières

Les opérations de courtage en valeurs mobilières ont une vulnérabilité moyennement élevée et peuvent représenter une niche de blanchiment de capitaux en raison essentiellement :

- du risque élevé du profil de base des clients utilisant ce produit ;
- des montants importants en jeu ;
- de l'utilisation élevée de liquidité.

Par ailleurs, l'origine réelle des fonds ainsi que l'identité du bénéficiaire effectif ne sont pas souvent bien précisées lors de l'exécution de ces opérations.

II-2.3.4.3 La gestion de portefeuille

Elle consiste à définir pour les clients une politique de gestion de leur compte titre.

L'appréciation des caractéristiques spécifiques de ce produit se présente comme suit :

B. VARIABLES D'ENTRÉE SPÉCIFIQUES AUX PRODUITS	GESTION DE PORTEFEUILLES
Valeur/taille totale	Moyennement bas
Complexité et diversité des produits	Bas
Profil de la base de clients	Risque élevé
Existence d'aspect investissement/dépôt	Disponible et important
Liquidité des produits	Elevé
Fréquence des transactions internationales	Moyennement élevé
Autres facteurs de vulnérabilité - Utilisation anonyme/générale du produit	Pas disponible
Autres facteurs de vulnérabilité - Existence de typologies d'abus du produit liées au blanchiment de capitaux	N'existe pas
Autres facteurs de vulnérabilité - Utilisation du produit dans la manipulation des marchés, le délit d'initié et la fraude en matière de valeurs mobilières	Existe
Autres facteurs de vulnérabilité - Difficulté à retracer les archives des transactions du produit	Difficile/ Long
Autres facteurs de vulnérabilité - Utilisation du produit à distance	Disponible
Autres facteurs de vulnérabilité - Niveau d'activité de trésorerie lié au produit	Elevé
Disponibilité de contrôles spécifiques de produits liés à la LBC	Contrôles LBC généraux seulement

Tableau n° 42 : Caractéristiques de la gestion de portefeuille

Tout comme le courtage en valeurs mobilières, la gestion de portefeuilles a une vulnérabilité moyennement élevée au blanchiment de capitaux pour pratiquement les mêmes raisons. En effet, ce produit est assez exposé au risque lié au défaut de connaissance du bénéficiaire effectif et peut servir dans une certaine mesure de placement déguisé de fonds d'origine douteuse.

II-2.3.4 Analyse de la vulnérabilité du secteur des SGI au BC

Les résultats de l'évaluation de la vulnérabilité du secteur des SGI sont synthétisés dans les trois graphiques représentés ci-après :

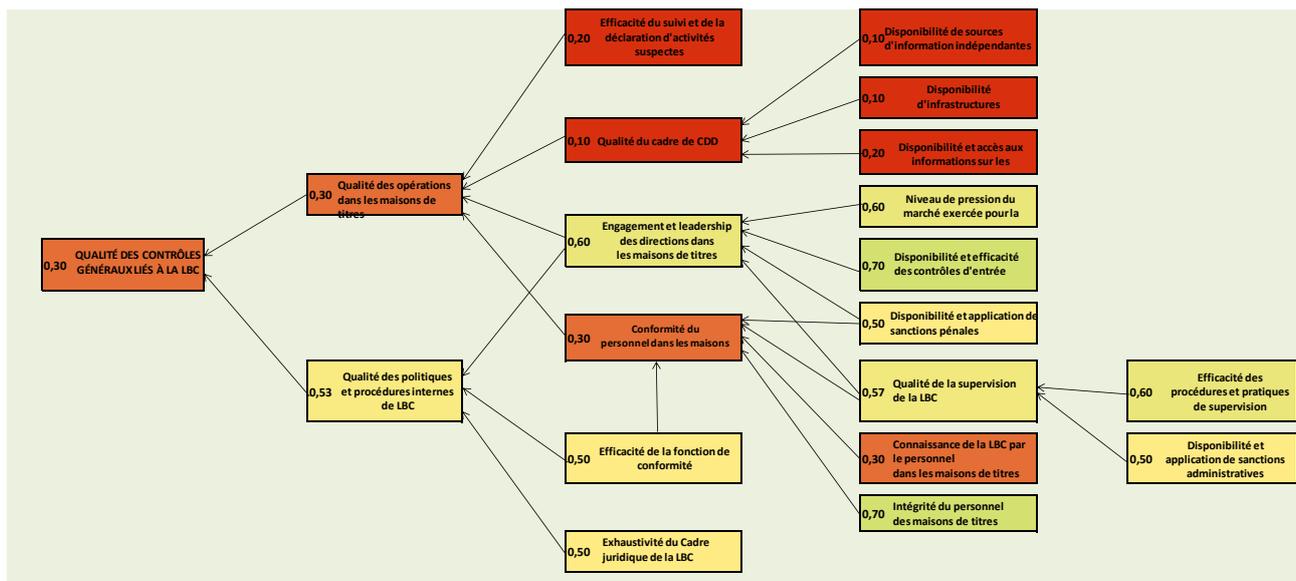
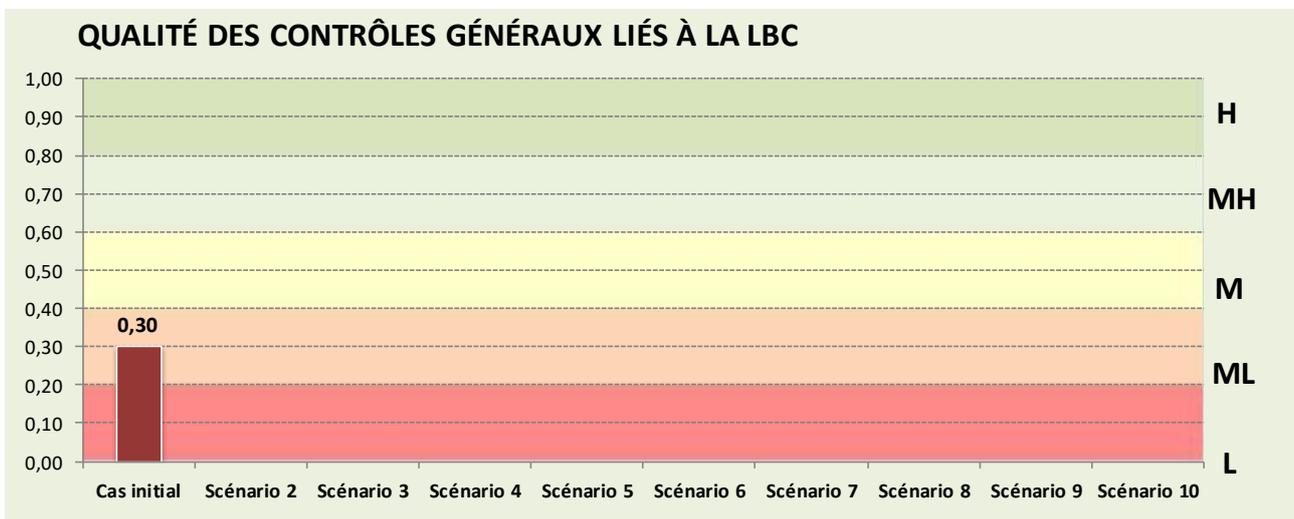


Figure 3: Carte de vulnérabilité du secteur des SGI au BC.



Graphique 9: Vulnérabilité finale du secteur des SGI au BC.



Graphique 10: Capacité LBC du secteur des SGI

L'analyse de ces résultats montre que la vulnérabilité globale du secteur des SGI est très élevée (Graphique n° 9).

La carte de la vulnérabilité du secteur (Figure n°3), synthèse visuelle des notations des évaluations des variables générales d'entrée ainsi que des résultats d'évaluation correspondants des variables intermédiaires, montre que la variable « *Qualité des contrôles généraux liés à la LBC* » est faible. Cette faiblesse est surtout due à la mauvaise « *Qualité des opérations des SGI* » et au niveau moyen de la « *Qualité de leurs politiques et procédures internes de LBC* ».

En effet, au niveau de la qualité des opérations des SGI, les scores obtenus par les variables de mesure de l'efficacité des systèmes de contrôles, de suivis et de déclaration des activités suspectes ainsi que celles relatives à la qualité du cadre du CDD (obligation de vigilance à l'égard de la clientèle) sont très bas. En ce qui concerne la qualité des politiques et procédures internes de la LBC,

il faut relever la faiblesse de la conformité du personnel des SGI dont la connaissance de la LBC et de ses exigences est très limitée (faible).

Enfin, en ce qui concerne la capacité des SGI à combattre efficacement le blanchiment de capitaux (Graphique n° 10), l'évaluation a révélé qu'elle est aussi faible.

En conclusion, la très grande vulnérabilité des SGI au blanchiment de capitaux et sa faible capacité à combattre ce fléau exposent ce secteur à de réels risques de BC. Toutefois, la culture du marché financier étant très peu développée au Bénin, le secteur des SGI n'a pas encore connu de cas avéré de BC.

II-2.4 VULNERABILITE DES AGREES DE CHANGE MANUEL AU BC

Au Bénin, les bureaux de change ou agréés de change manuel ont pour activité principale, l'achat et/ou la vente de moyens de paiement libellés en monnaies étrangères convertibles et ce, conformément aux dispositions relatives à la délivrance des allocations en devises et au contrôle douanier des moyens de paiement dans l'espace UEMOA. Ainsi, les agréés de change manuel sont autorisés à se procurer auprès d'un intermédiaire agréé, les chèques de voyage et les billets de banque étrangers pour les besoins de leur clientèle. Ils sont également autorisés à reprendre à la clientèle, des chèques de voyage libellés en monnaies étrangères et à les céder aux intermédiaires agréés. Ils fixent librement les cours d'achat et de vente des monnaies étrangères, à l'exception de l'euro qui doit être négocié contre francs CFA à la parité officielle (1 euro = 655,957).

Au 31 décembre 2017, soixante-dix-sept (77) bureaux de change agréés sont régulièrement en activité.

Les principales devises objet de transactions dans les bureaux de change du Bénin sont : l'euro, le dollar US, le dollar CAN, la livre sterling, le franc suisse, le yen japonais. Mais les transactions portent également sur d'autres monnaies étrangères telles que le franc CFA de l'Afrique Centrale. De 2015 à 2017, les montants totaux d'achat et de vente dans l'ensemble des bureaux de change agréés au Bénin se présentent comme suit pour chacune de ces devises :

Devises	2 015		2 016		2 017	
	Achats	Vente	Achats	Vente	Achats	Vente
Euro	21 505 587	21 481 409	17 971 223	32 969 655	15 102 139	7 679 382
Dollar US	30 985 431	31 005 162	46 317 346	47 455	13 611 124	12 742 962
Dollar CAN	44 350	43 255	44 765	79 375	69 650	8 285 369
Livre sterling	82 460	83 315	80 410	43 660	57 428	74 397
Franc suisse	47 550	48 520	43 900	0	71 852	54 457
Yen japonais	0	0	0	82 625 369	0	33 855
Autres (*)	81 636 800	81 593 600	91 348 000	17 971 223	128 008 500	55 936 500

(*) : La colonne "Autres" fait référence aux opérations effectuées en Franc CFA de l'Afrique Centrale (XAF)

Tableau n°43 : Montants cumulés des achats et des ventes de devises par les bureaux de change.
(Source BCEAO).

Bien que l'exercice de l'activité de change manuel soit réglementé, plusieurs acteurs exercent l'activité de vente et d'achat de devises dans l'informel en marge de la réglementation. Ce sont essentiellement des cambistes informels du « marché noir » où circule toute sorte de monnaies étrangères, dont le Naira nigérian et le Cedi ghanéen.

De façon générale, les transactions se déroulent essentiellement sinon exclusivement en espèces tant au niveau des bureaux de change agréés que chez les cambistes informels.

II-2.4.1 Evaluations et notations des facteurs de vulnérabilité de BC

SECTEUR AUTRES INSTITUTIONS FINANCIERES	
A. VARIABLES GÉNÉRALES D'ENTRÉE/CONTRÔLES LIÉS À LA LBC	RÉSULTAT DE L'ÉVALUATION
Exhaustivité du Cadre juridique de la LBC	(0.5) Moyen 0,5
Efficacité des activités de supervision/surveillance	(0.4) Moyennement bas 0,4
Disponibilité et application de sanctions administratives	(0.4) Moyennement bas 0,4
Disponibilité et application de sanctions pénales	(0.1) Presque rien 0,1
Disponibilité et efficacité des contrôles d'entrée	(0.2) Très bas 0,2
Intégrité du personnel des entreprises/institutions	(0.5) Moyen 0,5
Connaissance de la LBC par le personnel des entreprises/institutions	(0.2) Très bas 0,2
Efficacité de la fonction de conformité (Organisation)	(0.0) N'existe pas 0
Efficacité du suivi et de la déclaration d'activités suspectes	(0.0) N'existe pas 0
Disponibilité et accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs	(0.0) N'existe pas 0
Disponibilité d'infrastructures d'identification fiables	(0.1) Presque rien 0,1
Disponibilité de sources d'information indépendantes	(0.1) Presque rien 0,1

Tableau n° 44 : Variables d'entrée de la vulnérabilité pour les agréés de change manuel

II-2.4.2 Analyses et justifications des notations des facteurs de vulnérabilité du secteur

II-2.4.2.1 Exhaustivité du cadre juridique de la LBC

L'activité de change manuel est régie par le règlement n°09/2010/CM/UEMOA du 1er octobre 2010, complété par les instructions prises par la BCEAO pour son application, en l'occurrence :

- l'instruction n°06/07/2011/RFE du 13 juillet 2011 relative aux conditions d'exercice de l'activité d'agréé de change manuel ;
- l'instruction n°07/07/2011/RFE du 13 juillet 2011 relative aux opérations de reprise de devises à la clientèle par les sous-délégués ;
- l'instruction n°05/07/2011/RFE du 13 juillet 2011 relative à la délivrance des allocations en devises aux voyageurs résidents ;
- l'instruction n°11/07/2011/RFE du 13 juillet 2011 relative aux comptes rendus périodiques à adresser aux autorités chargées de veiller au respect des dispositions de la réglementation des relations financières extérieures des Etats membres de l'UEMOA.

En outre, ils sont soumis aux différentes lois en vigueur notamment :

- la loi n° 2006-14 du 31 octobre 2006 portant lutte contre le blanchiment des capitaux en République du Bénin ;

- la loi n° 2012-21 du 27 août 2012 portant lutte contre le financement du terrorisme en République du Bénin ;
- la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin.

Toutefois ces textes sont basés sur les anciennes lois de LBC/FT qui comportent des insuffisances par rapport aux nouvelles recommandations du GAFI. Ils héritent du coup de ces mêmes insuffisances dont la mise en conformité sera assurée par l'adoption de la nouvelle loi en étude au Parlement.

Au regard de ce qui précède, la variable «Exhaustivité du cadre juridique de la LBC » est jugée moyenne avec une note attribuée de 0,5.

II-2.4.2.2 Disponibilité et application de sanctions administratives

Dans les textes régissant le secteur des bureaux de change, des sanctions administratives dissuasives allant jusqu'au retrait d'agrément existent et sont appliquées. Ainsi par exemple, l'instruction n°06/07/2011/RFE, prise en application du règlement n°09/2010/CM/UEMOA du 1er octobre 2010 dispose en son article 5 que le retrait d'agrément est prononcé par arrêté du Ministre chargé des Finances, après avis conforme de la BCEAO, dans les trois (3) cas suivants :

- (i) en cas d'infraction aux dispositions du règlement n°09/2010/CM/UEMOA du 1er octobre 2010, notamment le non-respect des conditions d'exercice et des dispositions de l'arrêté d'agrément de change manuel,
- (ii) lorsqu'il est constaté que le bureau de change n'exerce aucune des activités autorisées par l'arrêté d'agrément de change manuel depuis au moins un (1) an,
- (iii) à la demande de l'agréé de change manuel.

Le rapport d'une des missions de vérification conjointes de la Direction Nationale de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) pour le Bénin et du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF), effectuée du 12 au 31 octobre 2016 auprès de cinquante-trois (53) bureaux de change agréés révèle que :

- trente-trois (33) bureaux de change en infraction ont reçu un avertissement soit une proportion de 62,3% des bureaux de change contrôlés ;
- trois (3) bureaux de change ont commis des infractions passibles du retrait d'agrément et ont été sanctionnés en conséquence.

Toutefois, les manquements signalés dans le rapport auraient dû être approfondis afin de s'assurer qu'ils ne relèvent pas aussi du BC/FT. Il n'y a pas d'application de sanction spécifiquement liée au BC malgré les différentes infractions relevées.

Au regard de ce qui précède, la variable «Disponibilité et application de sanctions administratives » est jugée moyennement faible avec une note attribuée de 0,4.

II-2.4.2.3 Disponibilité et application de sanctions pénales

Le cadre réglementaire prévoit des sanctions pénales dissuasives mais aucun cas de poursuite pénale n'a pu être constaté lors de l'évaluation surtout relativement au BC/FT. Or, certains manquements constatés auraient pu être analysés sous l'angle de BC/FT et poursuivis le cas échéant. Ces sanctions pénales ne sont pas connues des agréés de change manuel et cette situation ne dissuade pas les nombreux cambistes informels qui peuvent constituer des vecteurs d'infiltration de criminels dans le secteur.

La variable «Disponibilité et application de sanctions pénales» est donc jugée presque inexistante (presque rien) avec une note attribuée de 0,1.

II-2.4.2.3 Disponibilité et efficacité des contrôles d'entrée

Le cadre réglementaire définit clairement les conditions à remplir pour obtenir l'agrément d'exercice en qualité d'agréé de change manuel.

Les agréés de change manuel sont habilités à effectuer, avec la clientèle, des achats et ventes de moyens de paiement libellés en monnaies étrangères convertibles, conformément aux dispositions relatives à la délivrance des allocations en devises et au contrôle douanier des moyens de paiement transportés par les voyageurs, prévues par le Chapitre IV, Annexe II du règlement n°09/2010/CM/UEMOA, en date du 1er octobre 2010, relatif aux relations financières extérieures des Etats membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) ainsi que par l'instruction de la BCEAO n°05/07/2011/RFE du 13 juillet 2011, relative à la délivrance des allocations en devises aux voyageurs résidents.

En vertu de ces textes, les personnes physiques ou morales ayant le statut de commerçant, autres que les banques « intermédiaires agréés », établies dans les Etats membres de l'UEMOA, peuvent être autorisées à effectuer les opérations de change manuel. A cette fin, elles doivent disposer d'un agrément dûment délivré par le Ministre de l'Economie et des Finances après étude d'un dossier de demande d'agrément introduit à la BCEAO.

Toutefois, le constat sur le terrain est tout autre avec plusieurs acteurs qui exercent l'activité de vente et d'achat de devises dans l'informel en marge de la réglementation et sans aucune crainte de sanctions pénales. Il s'agit là d'un facteur de vulnérabilité important qui peut profiter aux criminels ou leurs complices qui pourraient infiltrer le secteur en toute impunité.

La variable «Disponibilité et efficacité des contrôles d'entrée» est donc jugée très faible avec une note attribuée de 0,2.

II-2.4.2.4 Efficacité des activités de supervision/surveillance

La BCEAO et/ou le Ministère chargé des Finances effectuent des contrôles périodiques pour s'assurer du respect, par les structures agréées, des dispositions régissant l'exercice de l'activité de

change manuel et elles sont tenues de se soumettre à ces contrôles et de fournir tous les renseignements nécessaires à leur bon déroulement.

Ainsi en 2017, la Direction Nationale de la Banque Centrale des Etats de l’Afrique de l’Ouest (BCEAO) pour le Bénin et le Ministère de l’Economie et des Finances (MEF) ont effectué conjointement une mission de vérification, du 07 au 20 décembre 2017, auprès de cinquante-six (56) bureaux de change agréés. Le contrôle a couvert la période incluant l’année 2016 et les trois (3) premiers trimestres de l’année 2017. Les constats généraux relevés sont :

- dans l’ensemble, les bureaux de change ne respectent pas scrupuleusement la réglementation ;
- les bordereaux d’achat et de vente de devises ne sont pas dûment remplis et l’identification de la clientèle n’est pas systématiquement effectuée. Dans bien des cas, les renseignements fournis sont insuffisants pour servir efficacement dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d’argent ;
- enfin, il s’observe de fréquents dépassements du seuil de deux millions (2.000.000) de francs CFA, limite supérieure imposée par la réglementation en vigueur pour la délivrance de devises.

De même en 2016, une mission de vérification conjointe de la Direction Nationale de la Banque Centrale des Etats de l’Afrique de l’Ouest (BCEAO) pour le Bénin et du Ministère de l’Economie et des Finances (MEF) a été effectuée du 12 au 31 octobre 2016 auprès de cinquante-trois (53) bureaux de change agréés pour s’assurer du respect par ces structures des dispositions régissant l’exercice de l’activité de change manuel. Les points de vérification ont concerné :

- l’établissement et la délivrance de bordereaux d’opération à la clientèle ;
- l’identification de la clientèle et son information par voie d’affichage ainsi que la tenue d’un registre des opérations et une comptabilité indépendante ;
- la régularité des opérations de change manuel (reprise et allocation de devises) ;
- la production des statistiques et comptes rendus périodiques d’opérations destinés à la BCEAO et à la Direction du Trésor.

Par ailleurs, les agréés de change manuel produisent périodiquement des rapports et divers autres documents à la BCEAO dans le cadre des contrôles sur pièces.

La vérification de la mise en œuvre effective des dispositions relatives à la LBC/FT par les acteurs dans le secteur n’est toutefois pas prise en compte dans les rapports des missions consultés. La CENTIF n’a d’ailleurs jamais reçu de DOS provenant du secteur des agréés de change manuel.

Au regard de ce qui précède, la variable «Efficacité des activités de supervision/surveillance» est donc jugée moyennement faible avec une note attribuée de 0,4.

II-2.4.2.5 Intégrité du personnel des entreprises/institutions

La majorité des agréés de change manuel dispose d'un personnel assez intègre faisant rarement l'objet de sanction. L'effectif relativement faible (3 à 5 employés en moyenne) en est pour beaucoup dans ce constat. En effet, les promoteurs s'arrangent pour s'entourer de personnes proches recrutées sur la base de connaissance et de confiance.

Néanmoins, il faut signaler le fort taux de cambistes informels qui exercent dans le secteur et dont on ne peut pas attester de l'intégrité.

Au regard de ce qui précède, la variable «Intégrité du personnel des entreprises/institutions» est donc jugée moyenne élevée avec une note attribuée de 0,5.

II-2.4.2.6 Connaissance de la LBC par le personnel des entreprises/institutions

La connaissance des dispositions de la LBC par le personnel du secteur est presque nulle. Les questionnaires administrés ont montré que les notions d'obligation de vigilance et la connaissance du client, le KYC-CDD et l'approche basée sur le risque sont totalement inconnues du personnel. Par ailleurs, le dépouillement des questionnaires a confirmé qu'aucune formation n'a été organisée ces cinq dernières années au personnel sur le dispositif de la LBC.

Au regard de ce qui précède, la variable «Connaissance de la LBC par le personnel des entreprises/institutions» est donc jugée très basse avec une note attribuée de 0,2.

II-2.4.2.7 Efficacité de la fonction de conformité (organisation)

Les constats relevés dans le dernier rapport de la mission conjointe des deux autorités de tutelle du secteur dénotent de l'inexistence ou de l'inefficacité de la fonction de conformité dans les bureaux de change.

Au regard de ce qui précède, la variable «Efficacité de la fonction de conformité (organisation)» est donc jugée nulle avec une note attribuée de 0,0.

II-2.4.2.8 Efficacité du suivi et de la déclaration d'activités suspectes

Les agréés de change manuel ne disposent pas d'un système d'information approprié pour le suivi des transactions des clients. Les registres d'enregistrement des opérations sont le plus souvent mal tenus et ne favorisent pas une bonne tenue des archives indispensables pour des besoins de vérification, d'enquête ou de traçabilité des transactions.

A titre illustratif, la CENTIF n'a jamais reçu de DOS du secteur des agréés de change manuel.

Au regard de ce qui précède, la variable «Efficacité du suivi et de la déclaration d'activités suspectes» est donc jugée inexistante avec une note attribuée de 0,0.

II-2.4.2.8 Disponibilité et accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs

Les informations sur les bénéficiaires effectifs ne sont pas souvent disponibles surtout avec le défaut de la tenue régulière des registres. Dans la pratique, il est quasi impossible de déterminer le

véritable bénéficiaire des opérations d'achat ou de vente de devise à partir des informations fournies par les bureaux de change. C'est un grand facteur de risque de BC/FT dans ce secteur.

Au regard de ce qui précède, la variable «Disponibilité et accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs» est donc jugée nulle avec une note attribuée de 0,0.

II-2.4.2.9 Disponibilité d'infrastructures d'identification fiables

Comme dans la plupart des autres secteurs financiers, il n'existe pas d'infrastructure d'identification fiable des clients.

Au regard de ce qui précède, la variable «Disponibilité d'infrastructures d'identification fiables» est donc jugée presque inexistante (presque rien) avec une note attribuée de 0,1.

II-2.4.2.10 Disponibilité de sources d'information indépendantes

Comme dans la plupart des autres secteurs financiers, il n'existe pas de source d'information indépendantes.

Au regard de ce qui précède, la variable «Disponibilité de sources d'information indépendantes» est donc jugée presque inexistante (presque rien) avec une note attribuée de 0,1.

II-2.4.3 Analyse de la vulnérabilité de BC des agrées de change manuel

Les résultats de l'évaluation de la vulnérabilité du secteur des agrées de change manuel sont analysés à partir des trois graphiques ci-après :

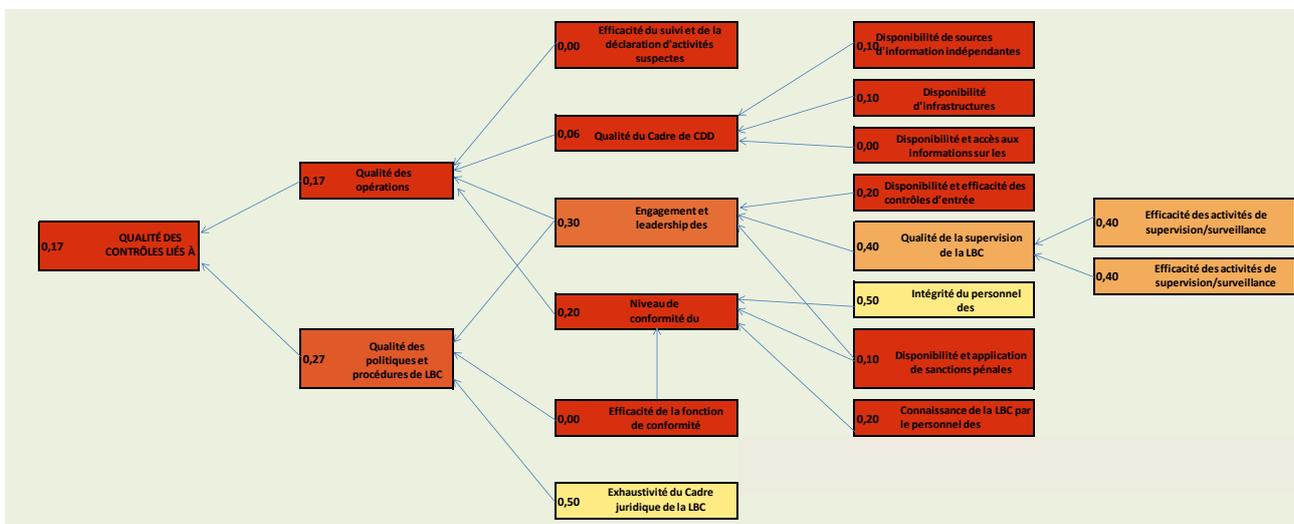
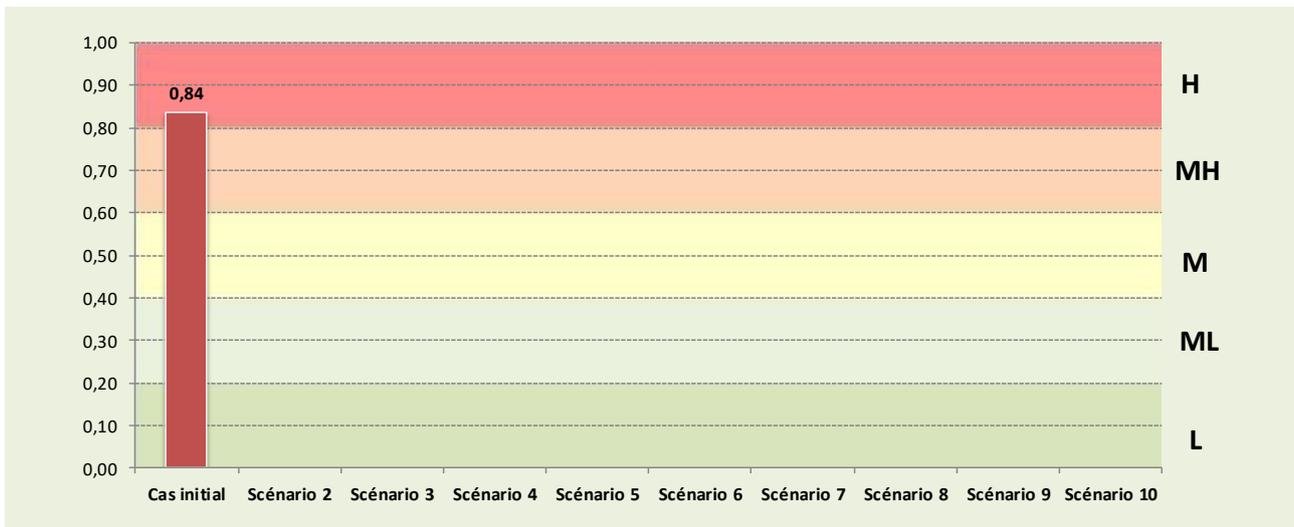
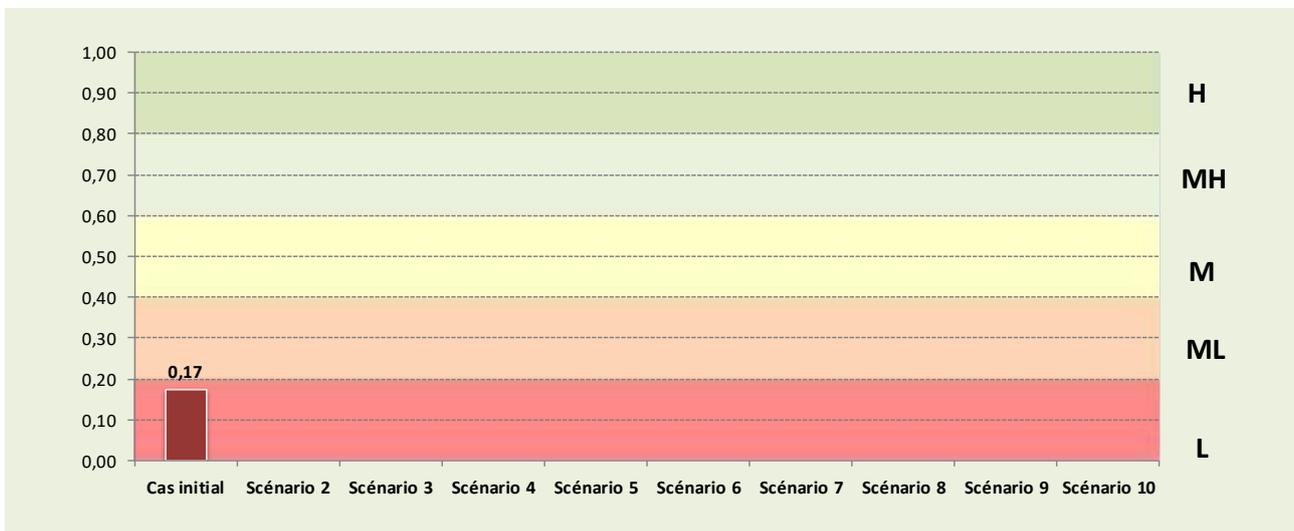


Figure 4 : Carte de vulnérabilité des agrées de change manuel



Graphique 11 : Vulnérabilité finale des agrées de change manuel



Graphique 12 : Capacité de LBC au niveau des agrées de change manuel

L'analyse de ces résultats montre que la vulnérabilité globale du secteur des agrées de change manuel est très élevée (Graphique n° 11).

La carte de la vulnérabilité du secteur (Figure n° 4), synthèse visuelle des notations des évaluations des variables générales d'entrée ainsi que des résultats d'évaluation correspondants des variables intermédiaires, montre que la variable « *Qualité des contrôles généraux liés à la LBC* » est très faible et que cela découle de la qualité médiocre de toutes les autres variables notamment la « *Qualité des opérations* » et la « *Qualité de leurs politiques et procédures internes de LBC* » dont les déterminants (efficacité des systèmes de contrôles, de suivis et de déclaration des activités suspectes, qualité du cadre du CDD, qualité des politiques et procédures interne de la LBC, efficacité des systèmes de conformité, conformité du personnel à travers la connaissance de la LBC, ...) sont tous au rouge, c'est-à-dire très faibles.

Enfin, en ce qui concerne la capacité des agréés de change manuel à combattre efficacement le blanchiment de capitaux (Graphique n° 12), l'évaluation a révélé qu'elle est aussi très faible.

En conclusion, le secteur des agréés de change manuel est à l'évidence un secteur à haut risque de blanchiment de capitaux au Bénin.

II-2.5 VULNERABILITES DES EPNFD AU BC

Les EPNFD retenues pour l'évaluation des vulnérabilités sont : la profession des experts comptables et commissaires aux comptes, les commissaires-priseurs, les avocats, les notaires, les huissiers de justice, les ONG/OBNL, les professionnels de l'immobilier, les casinos et jeux ainsi que les hôtels, agences de voyage et le secteur de l'industrie minière (métaux et pierres précieuses).

Compte tenu du contexte béninois et de certaines similitudes organisationnelles et fonctionnelles au niveau de plusieurs de ces professions, les professions des EPNFD ont été regroupées en trois (03) sous-groupes en vue de faciliter l'évaluation :

- **les professionnels du chiffre et du droit** composés des experts comptables et commissaires aux comptes, des commissaires-priseurs, des avocats, des notaires et des huissiers de justice,
- **les ONG/OBNL** qui regroupent aussi toutes les organisations de la société civile,
- **les autres professions EPNFD** qui prennent en compte les secteurs du foncier et de l'immobilier, des casinos et jeux ainsi que l'industrie minière (les négociants de métaux et pierres précieuses).

Ces regroupements de professions se justifient bien dans le contexte béninois. En effet, toutes ces professions font face aux mêmes problématiques en matière de la LBC avec des insuffisances presque identiques. Bien que chaque profession des EPNFD représente un secteur à part entière, l'évaluation a montré que les défis liés à la LBC se posent en des termes similaires pour les EPNFD pris globalement et sont relatifs notamment à leur réglementation et à leur supervision ou contrôle ainsi qu'à la mise en œuvre effective des exigences de la LBC par chacune de ces professions.

Il est à signaler par ailleurs que les lois n°2006-14 du 31 octobre 2006 et n°2012-21 du 27 août 2012 relatives à la LBC/FT et d'application au Bénin, ne citent pas explicitement certaines professions sensibles des EPNFD telles que les agences de voyages et les concessionnaires d'automobiles comme étant des assujettis.

II-2.5.1 Vulnérabilités du secteur des professions du chiffre et du droit

a) La profession des experts comptables et commissaires aux comptes

Au Bénin, cette profession compte au 31 décembre 2017 : 122 experts-comptables et commissaires aux comptes, 22 comptables agréés, 75 sociétés d'expertise comptable et de commissariat aux comptes et 03 Sociétés de comptabilité.

Elle est régie par la loi n° 2004-03 du 27 avril 2006 portant création de l'Ordre des experts comptables et comptables agréés en République du Bénin. En vertu de son article 4, est expert-comptable au sens de la loi, celui qui est inscrit au tableau de l'ordre, fait profession habituelle de :

- veiller, apprécier, réviser et redresser les comptabilités des entreprises et organismes auxquels il n'est pas lié par un contrat de travail ;
- certifier la régularité et la sincérité des états financiers de synthèse requis des entreprises par des dispositions législatives et réglementaires en vigueur ;
- effectuer les audits comptables et financiers.

L'expert-comptable peut aussi :

- tenir, organiser, arrêter et surveiller les comptabilités de toute nature ;
- analyser, par les procédés de la technique comptable, la situation et le fonctionnement des entreprises sous leurs aspects économique, informatique, juridique et financier ;
- exercer des mandats d'expertise judiciaire en matière comptable, ainsi que des mandats de syndic, de liquidateur judiciaire ou d'administrateur provisoire ;
- et d'une façon générale, donner tout conseil et faire toutes recommandations en matière d'organisation d'entreprise et de fiscalité.

A travers ces activités, l'expert-comptable ou le commissaire aux comptes pourrait être amené à certifier des comptes issus directement ou indirectement d'opérations de blanchiment de capitaux ou de l'une des infractions sous-jacentes au blanchiment de capitaux et financement du terrorisme. C'est pourquoi, aussi bien le législateur que les acteurs de la profession doivent s'assurer de l'efficacité et de la pertinence du cadre juridique qui régit les pratiques.

Le cadre institutionnel et réglementaire du dispositif LBC/FT applicable par les experts comptables et commissaires aux comptes se compose de :

- la loi n° 2006-14 du 31 octobre 2006 portant LBC ;
- la loi n° 2012-21 du 27 août 2012 portant LFT en République du Bénin ;
- l'Acte Uniforme de l'OHADA du 24 mars 2000 portant organisation et harmonisation des comptabilités des entreprises ;
- l'Acte Uniforme de l'OHADA du 17 avril 1997 relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique ;
- le règlement intérieur de l'Ordre et le code d'éthique et de déontologie des Experts Comptables et Comptables Agréés ;
- les normes d'exercice de la profession applicables par les Experts Comptables et de Comptables Agréés ;
- le Code pénal (Bouvenet) ;

- la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin (Cf articles 16, 104, 105 et 106 de ladite loi).

b) La profession des commissaires-priseurs

La profession compte 12 commissaires-priseurs et est régie par la loi n° 2004-04 du 29 mai 2004 portant statut des commissaires-priseurs en République du Bénin. En vertu de son article 1^{er}, le commissaire-priseur est un officier ministériel chargé de procéder, dans les conditions fixées par les lois et règlements en vigueur, à l'estimation et à la vente aux enchères publiques des meubles, des effets mobiliers corporels, des marchandises et des éléments corporels de fonds de commerce.

Il a également la charge de procéder :

- aux estimations et aux ventes publiques volontaires ;
- aux ventes publiques après décès ou faillite ;
- aux ventes publiques des navires, bâtiments de mer et de rivières.

Dans l'exercice d'une telle fonction, les commissaires-priseurs sont exposés aux opérations liées directement aux infractions sous-jacentes de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.

Le cadre institutionnel et réglementaire du dispositif LBC/FT applicable par les commissaires-priseurs se compose de :

- la loi n° 2006-14 du 31 octobre 2006 portant LBC ;
- la loi n° 2012-21 du 27 août 2012 portant LFT en République du Bénin ;
- la loi n° 2004-04 du 29 mai 2004 portant statut des Commissaires-Priseurs en République du Bénin ;
- le Code pénal (Bouvenet) ;
- la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin (Cf articles 16, 104, 105 et 106 de ladite loi).

c) La profession des avocats

Le Barreau du Bénin compte au 31 décembre 2017, 205 Avocats, dont 88 Avocats inscrits au grand tableau, 16 Avocats figurant sur la liste de stage, appelés Avocats stagiaires et 01 Avocat honoraire. On dénombre en outre au niveau du Barreau du Bénin 05 sociétés civiles professionnelles d'Avocats et 01 association d'Avocats.

La profession des Avocats est régie par la loi n° 65-06 du 29 avril 1965 instituant le barreau du Bénin. En vertu de la présente loi, un Avocat est celui qui est inscrit au tableau, fait profession habituelle de :

- consulter en toutes matières juridiques notamment en matière civile, commerciale, pénale, administrative, sociale et fiscale ;
- plaider sur toute l'étendue du territoire béninois et dans tous les Etats admettant la réciprocité ;

- rédiger des actes sous seing privés (constitution de société, cessions de parts, fonds de commerce etc....) ;
- charger du recouvrement amiable ou juridique des créances ;
- assister les personnes devant la police judiciaire ou représenter leur client devant les Cours et Tribunaux, les Conseils de discipline, les organismes d'arbitrage et devant toutes autres juridictions ;
- défendre les intérêts moraux et patrimoniaux des personnes et des collectivités de même que les libertés et droits garantis par la Constitution et la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des peuples ;
- exercer tout mandat qui n'implique pas sujétion, subordination ou dépendance.

Les Avocats sont organisés en Ordre dirigé par un Bâtonnier et un Conseil de l'Ordre. Le Bâtonnier de l'Ordre des Avocats peut être saisi de tous faits, gestes et attitudes d'un Avocat contraires aux règles de la profession.

Le cadre institutionnel, réglementaire et le dispositif LBC/FT applicable par les Avocats se compose de :

- la loi n° 2006-14 du 31 octobre 2006 portant LBC ;
- la loi n° 2012-21 du 27 août 2012 portant LFT en République du Bénin ;
- la loi n° 65-6 du 29 avril 1965 instituant le Barreau du Bénin ;
- le règlement intérieur du Barreau du Bénin ;
- le décret n° 88-43 du 23 janvier 1988 portant organisation du Certificat d'Aptitude à la Profession d'Avocat ;
- le règlement n° 05/CM/UEMOA du 25 septembre 2014 relatif à l'harmonisation des règles régissant la profession d'Avocat dans l'espace UEMOA ;
- le Code pénal (Bouvenet) ;
- la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin (Cf articles 16, 104, 105 et 106 de ladite loi).

d) La profession des Notaires

Au 31 décembre 2017, la profession compte 44 Notaires regroupés en sociétés civiles professionnelles. Elle est régie par la loi n° 2002-015 du 30 décembre 2002 portant statut du notariat en République du Bénin. En vertu de son article 1er, les Notaires sont des officiers publics et ministériels institués pour recevoir tous les actes et contrats auxquels les parties doivent ou veulent faire donner le caractère d'authenticité attaché aux actes de l'autorité publique. Ils sont chargés d'assurer la date de ces actes et contrats, d'en conserver le dépôt et d'en délivrer les grosses et expéditions.

Dans l'exercice d'une telle fonction, les Notaires sont exposés aux opérations liées directement aux infractions sous-jacentes de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.

Le cadre institutionnel et réglementaire du dispositif LBC/FT applicables par les Notaires se compose de :

- la loi n° 2006-14 du 31 octobre 2006 portant LBC ;
- la loi n° 2012-21 du 27 août 2012 portant LFT en République du Bénin ;
- la loi n° 2002-015 du 30 décembre 2002 portant statut du notariat en République du Bénin ;
- le décret n° 2005-107 du 09 mars 2005 portant révision des tarifs des actes notariés ;
- l'arrêté n° 0971/MJLDH/DC/SGM/DLCS/SA 2004 du 24 décembre 2004 portant Règlement Intérieur de la Chambre des Notaires en République du Bénin ;
- l'arrêté n° 0972/MJLDH/DC/SGM/DLCS/SA 2004 du 24 décembre 2004 portant Code de déontologie notariale en République du Bénin ;
- le Code Pénal (Bouvenet) ;
- la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions ; connexes en République du Bénin (Cf articles 16, 104, 105 et 106 de ladite loi).

e) La profession des Huissiers de justice

La profession compte au 31 décembre 2017, 42 Huissiers de justice et est régie par la loi n° 2001-38 du 08 septembre 2005 portant statut des Huissiers de justice en République du Bénin. En vertu de son article 3, les Huissiers de justice sont des officiers ministériels pour signifier ou notifier les exploits ou les actes, mettre à exécution les décisions de justice ainsi que les actes ou titres en forme exécutoire.

Ils peuvent être commis par la justice ou requis par des particuliers pour des constatations.

Ils peuvent en outre :

- procéder au recouvrement amiable de toute créance et accomplir les formalités préalables au recouvrement judiciaire des créances ;
- saisir sur procès-verbal le juge de référés en cas de difficultés d'exécution.

Suivant l'article 9 de la même loi, les Huissiers de justice prêtent serment devant la Cour d'Appel avant d'entrer en fonction.

Dans l'exercice d'une telle fonction, les Huissiers de justice sont exposés aux opérations liées directement aux infractions sous-jacentes de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.

Le cadre institutionnel et réglementaire du dispositif de LBC/FT applicables par les huissiers de justice se compose de :

- la loi n° 2006-14 du 31 octobre 2006 portant LBC ;

- la loi n° 2012-21 du 27 août 2012 portant LFT en République du Bénin ;
- la loi n° 2001-38 du 08 sept 2005 portant statut des Huissiers de justice ;
- le décret n° 2005-104 du 09 mars 2005 fixant les tarifs des actes d'huissiers de justice en matière civile et commerciale ;
- le Code Pénal (Bouvenet) ;
- la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin (Cf articles 16, 104, 105 et 106 de ladite loi).

II-2.5.1.1 Evaluations et notations des facteurs de vulnérabilité des professionnels du chiffre et du droit

A. VARIABLES GÉNÉRALES D'ENTRÉE/CONTRÔLES LIÉS À LA LBC	RÉSULTAT DE L'ÉVALUATION	
Exhaustivité du Cadre juridique de la LBC	(0.6) Moyennement élevé	0,6
Efficacité des activités de supervision/surveillance	(0.3) Bas	0,3
Disponibilité et application de sanctions administratives	(0.5) Moyen	0,5
Disponibilité et application de sanctions pénales	(0.5) Moyen	0,5
Disponibilité et efficacité des contrôles d'entrée	(0.9) Presque excellent	0,9
Intégrité du personnel des entreprises/professions	(0.7) Elevé	0,7
Connaissance de la LBC par le personnel des entreprises/professions	(0.2) Très bas	0,2
Efficacité de la fonction de conformité (Organisation)	(0.2) Très bas	0,2
Efficacité du suivi et de la déclaration d'activités suspectes	(0.0) N'existe pas	0
Disponibilité et accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs	(0.2) Très bas	0,2
Disponibilité d'infrastructures d'identification fiables	(0.2) Très bas	0,2
Disponibilité de sources d'information indépendantes	(0.2) Très bas	0,2

Tableau n° 45 : Variables d'entrée de la vulnérabilité - Professions du chiffre et du droit

II-2.5.1.2 Analyses et justifications des notations des facteurs de vulnérabilité des professionnels du chiffre et du droit

II-2.5.1.2.1 Exhaustivité du cadre juridique de la LBC/FT

Toutes les professions du chiffre et du droit sont régies par des lois spécifiques ainsi que par d'autres textes réglementaires qui encadrent chacune de ces corporations. Par ailleurs, toutes ses professions sont assujetties aux deux lois portant lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. De même, la loi portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes couvre largement plusieurs activités relevant de ces professions.

Eu égard à tout ce qui précède, la variable « exhaustivité du cadre juridique de la LBC/FT » est jugée moyennement élevée (note 0,6).

II-2.5.1.2.2 Efficacité des activités de supervision / surveillance

Chacun de ces secteurs d'activités est régi par des textes spécifiques qui définissent clairement le cadre de supervision ou de surveillance. Mais il est constaté que certaines corporations telles que les huissiers et les commissaires-priseurs ne disposent pas en leur sein des organes de contrôle qui doivent exercer un contrôle périodique et systématique sur leurs activités, contrairement aux notaires, avocats, experts comptables, commissaires aux comptes qui en disposent et qui veillent à la bonne marche de leur corporation.

Toutefois, au niveau de la plupart des professions (notaires, avocats, huissiers de justice, commissaires-priseurs), les contrôles systématiques liés à la LBC/FT sont inexistants de même que la surveillance de la mise en œuvre des mesures y relatives.

Eu égard à tout ce qui précède, la variable « efficacité des activités de supervision/surveillance » est basse (note 0,3).

II-2.5.1.2.3 Disponibilité et application de sanctions administratives

Il existe dans chacun de ces secteurs des textes spécifiques régissant la profession et qui prévoient en cas de violations des sanctions administratives (avertissement, blâme, interdiction temporaire radiation etc..) suivant la gravité de la faute commise. Mais en matière de LBC/FT, aucune sanction n'est encore prise par ces professions.

Au regard de ce qui précède la variable « disponibilité et application de sanctions administratives » est moyenne (note 0,5).

II-2.5.1.2.4 Disponibilité et application de sanctions pénales

Il est constaté que les textes régissant l'activité de chacune de ces professions prévoient les sanctions pénales en cas de non-respect des dispositions relatives aux infractions sous-jacentes du BC/FT. Ces sanctions paraissent dissuasives et proportionnées. Mais c'est la mise en application de ces sanctions pénales qui fait défaut. En effet, jusqu'à ce jour aucune sanction pénale n'est encore prise en matière de BC/FT.

Eu égard à tout ce qui précède, la variable « disponibilité et application de sanctions pénales » est moyenne (note 0,5).

II-2.5.1.2.5 Disponibilité et efficacité des contrôles d'entrée

L'admission dans chacune de ces professions est préalablement soumise au respect de certaines règles strictes définies le plus souvent, dans le règlement intérieur, le code de déontologie et d'éthique propre à chaque corporation. Ainsi, pour la plupart de ces professions, il est prévu avant leur entrée dans la corporation, des enquêtes de moralité, la prestation de serment, l'obligation de paiement de la

cotisation annuelle et réinscription, et enfin l'inscription au tableau de l'ordre qui est revue suivant une périodicité bien définie.

Eu égard à tout ce qui précède, la variable «disponibilité et efficacité des contrôles d'entrée » est presque'excellente (note 0,9).

II-2.5.1.2.6 Intégrité du personnel des entreprises/professions

Contrairement aux responsables, le personnel de ces professions à l'exception de celui des huissiers ne prête pas serment. Leur responsabilité professionnelle n'est pas souvent engagée ce qui peut porter atteinte à leur intégrité mais ils sont astreints au respect de règles de déontologie et d'un règlement intérieur.

Toutefois, il existe des exemples ou des cas où des employés de certaines de ces professions ont falsifié des documents ou détourné des fonds, dans l'exercice de leur fonction. Ils ont été sanctionnés en conséquence.

Eu égard à tout ce qui précède, la variable «intégrité du personnel des entreprises/professions » est jugée élevée (note 0,7).

II-2.5.1.2.7 Connaissance de la LBC/FT par le personnel des entreprises/professions

L'évaluation a révélé que le personnel des professionnels du chiffre et du droit dans la grande majorité ignore les textes de base de la LBC/FT. A part l'ordre des experts-comptables et comptables agréés qui dispose en son sein d'une structure de conformité et qui anime un tant soit peu des séances de sensibilisation au profit de ses membres, le personnel dans leur ensemble ne bénéficie ni de formation ni de sensibilisation sur les mesures ou dispositions en matière de LBC.

Eu égard à tout ce qui précède, la variable «connaissance de la LBC par le personnel des entreprises/professions » est jugée très basse (note 0,2).

II-2.5.1.2.8 Efficacité de la fonction de conformité (organisation)

A part la profession des experts-comptables, il n'existe pas au niveau des autres professions une organisation ou une fonction indépendante dédiée à la conformité, surtout spécifique à la LBC.

Eu égard à tout ce qui précède, la variable «efficacité de la fonction de conformité » est jugée très basse (note 0,2).

II-2.5.1.2.9 Efficacité du suivi et de la déclaration d'activités suspectes

Les professions du chiffre et du droit disposent de systèmes d'information et de tenue d'archives pour l'enregistrement de leurs clients. Toutefois, le suivi des transactions ou des opérations avec les clients et leur profilage afin de mieux détecter les opérations suspectes n'est pas fait. Ceci est surtout dû à la méconnaissance ou la mauvaise compréhension du dispositif de la LBC par le personnel et l'inefficacité de la fonction de conformité en matière de LBC qui ont eu pour conséquence au niveau de ces professions, l'absence de vigilance et le manque de suivi des activités suspectes. Aucune

déclaration d'opérations suspectes n'a été adressée à la CENTIF par ces professions au cours des cinq (05) dernières années.

Ainsi, la variable «efficacité du suivi et de la déclaration d'activités suspectes » est jugée nulle (note 0,0).

II-2.5.1.2.10 Disponibilité et accès aux informations sur les bénéficiaires

La plupart des membres de ces professions recueillent des informations des acteurs qui sont directement en contact avec eux. Cependant, ils n'ont presque pas de possibilité de disposer d'informations sur l'origine des ressources financières et l'identité réelle des bénéficiaires effectifs.

Eu égard à tout ce qui précède, la variable «disponibilité et accès aux informations sur les bénéficiaires » est jugée très basse (note 0,2).

II-2.5.1.2.11 Disponibilité d'infrastructures d'identifications fiables

Chacune des professions dispose en son sein d'infrastructures qui lui permettent d'identifier plus ou moins les faux documents ou les documents falsifiés et les fausses identités des acteurs qui interviennent dans leur domaine respectif. Toutefois, il est à relever l'absence d'infrastructures d'identifications fiables exploitables par l'ensemble des acteurs pour assurer la vigilance et l'identification des bénéficiaires effectifs dans le cadre de la LBC/FT.

Eu égard à tout ce qui précède, la variable «disponibilité d'infrastructures d'identification fiables » est jugée très basse (note 0,2).

II-2.5.1.2.12 Disponibilités de sources d'informations indépendantes

A l'absence d'infrastructure d'identifications fiables et à la non disponibilité d'informations sur les bénéficiaires effectifs, s'ajoute l'absence de source d'informations indépendantes exploitable par les professionnels du chiffre et du droit afin de s'assurer de l'effectivité des transactions ou de détecter des cas de fraude ou de dissimulation d'identité des vrais auteurs. Il n'existe pas de système d'archivage ni de stockage d'informations en vue d'en assurer la conservation et le partage.

Eu égard à tout ce qui précède, la variable «disponibilité et sources d'informations indépendantes » est jugée très faible (note 0,2).

II-2.5.1.3 Analyse de la vulnérabilité des professionnels du chiffre et du droit

Les résultats de l'évaluation de la vulnérabilité du secteur des professionnels du chiffre et du droit sont analysés à partir des trois graphiques ci-après :

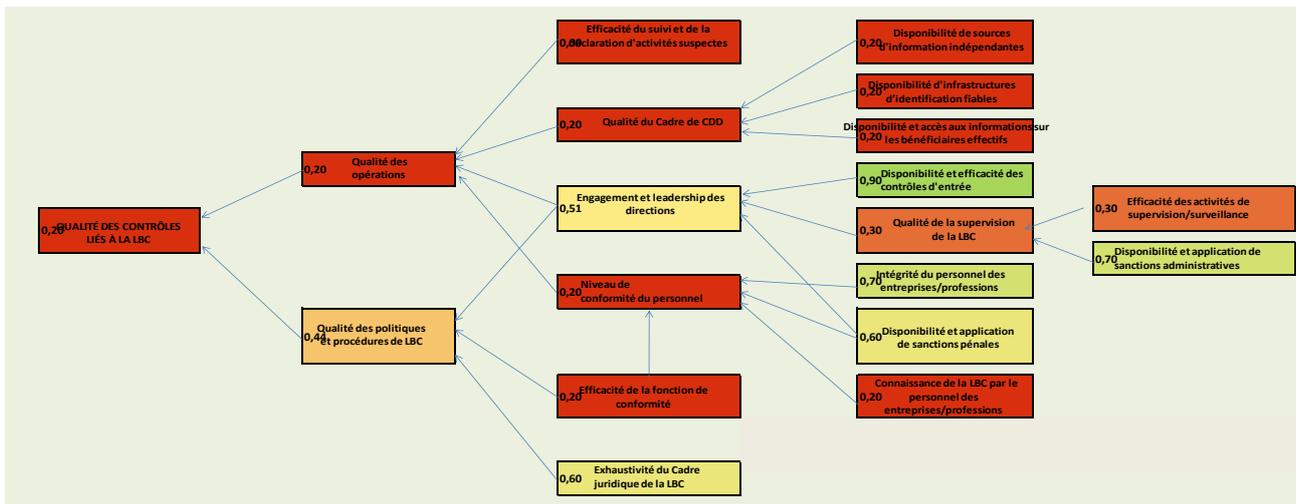
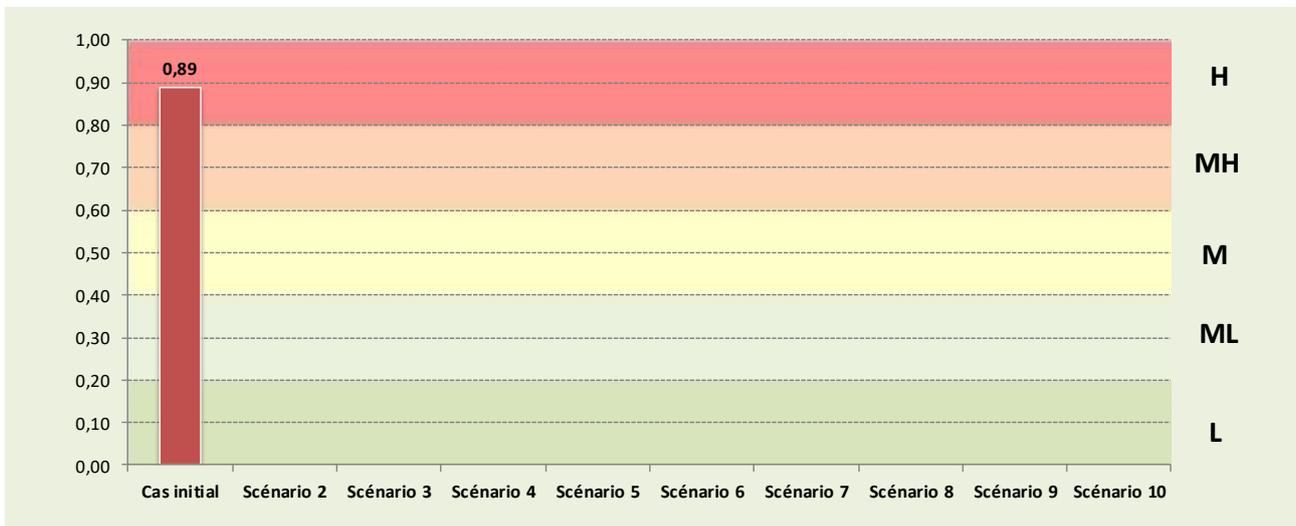
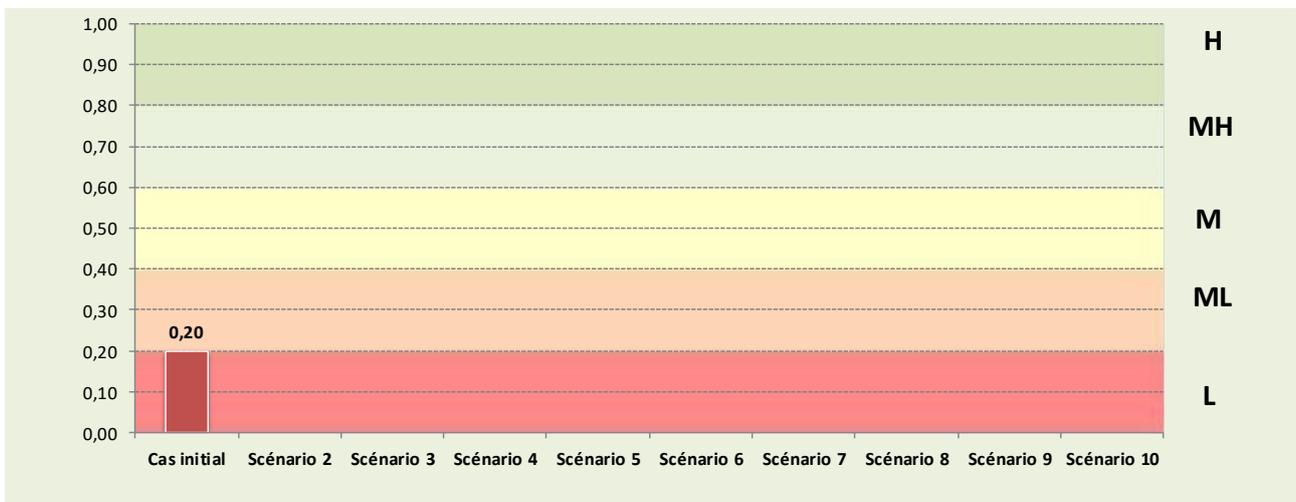


Figure n° 5 Carte de vulnérabilité des professionnels du chiffre et du droit



Graphique 13: Vulnérabilité des professionnels du chiffre et du droit



Graphique 14: Capacité de LBC des professionnels du chiffre et du droit

L'analyse de ces résultats montre que la vulnérabilité globale des professionnels du chiffre et du droit est très élevée (Graphique n° 13).

La carte de la vulnérabilité du secteur (Figure n° 5), synthèse visuelle des notations des évaluations des variables générales d'entrée ainsi que des résultats d'évaluation correspondants des variables intermédiaires, montre que la variable « *Qualité des contrôles généraux liés à la LBC* » est très faible. Ceci découle surtout de la très mauvaise qualité de la variable « *Qualité des opérations* » dont les principaux déterminants (efficacité des systèmes de contrôles, de suivis et de déclaration des activités suspectes, qualité du cadre du CDD, qualité des politiques et procédures internes de la LBC, efficacité des systèmes de conformité, conformité du personnel à travers la connaissance de la LBC, ...) sont tous au rouge, c'est-à-dire très faibles. En ce qui concerne la variable « *Qualité de leurs politiques et procédures internes de LBC* », elle ressort moyennement faible.

La capacité de lutte contre le blanchiment de capitaux des professionnels du chiffre et du droit (Graphique n° 14) quant à elle se révèle aussi très faible.

II-2.5.2 Vulnérabilités du secteur des ONG / OBNL

Le contexte politique et la conjonction économique et sociale du Bénin à la faveur de la libéralisation de la vie politique et associative ont eu pour conséquence, l'accroissement vertigineux du nombre des partis politiques et des ONG / OBNL dans le pays. Si la création de nombreuses ONG / OBNL ainsi que l'implantation de succursales d'ONG étrangères dans le pays apporte certes une contribution supplémentaire et déterminante à l'action de l'Etat en faveur des populations défavorisées et vulnérables, l'évaluation du secteur a révélé que la faiblesse de leur encadrement juridique et leur fonctionnement les rendent vulnérables à une utilisation abusive à des fins de blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. En effet, les ONG étrangères et leurs succursales ou partenaires nationaux, mobilisent et font circuler des sommes considérables d'argent parfois sans contrôle ni de l'origine effective des fonds, ni de leurs emplois réels.

Au Bénin, le fonctionnement des Organisations de la Société Civile (OSC) est régi par la loi 2001-234 du 12 juillet 2001 fixant les conditions d'existence et les modalités de fonctionnement des Organisations Non Gouvernementales (ONG) et leurs organisations faîtières.

En vertu de l'article 1er de cette loi, est considérée comme ONG, une association nationale ou étrangère, à but non lucratif, créée par une initiative privée, regroupant des personnes physiques ou morales en vue d'exercer une activité d'intérêt général, de solidarité ou de coopération volontaire pour le développement.

L'ONG contribue directement ou indirectement à l'amélioration durable, participative et consciente des conditions de vie des communautés à la base. Elle est tenue, dans ses activités d'opérer

sans distinction de race, de religion, de sexe, d'ethnie et ne s'autorise aucune activité politique partisane.

Elle vise la promotion de la personne humaine dans toutes ses dimensions culturelle, sociale, économique et politique.

Dans l'exercice de leurs activités, les ONG nouent des partenariats nationaux ou internationaux avec d'autres organismes, des relations qui peuvent se révéler vecteur de blanchiment de capitaux.

L'accord de siège fixe les conditions d'installation et d'exercice des activités des ONG étrangères en République du Bénin. Il est régi par l'arrêté interministériel n° 2003-17/MCRI-SCBE/MCCAGPD/MAEIA/MEF/MISD/DC/SG/DAJDH/DBEVA/SA portant réglementation des accords de siège des ONG étrangères en République du Bénin. Pour signer un accord de siège avec le Gouvernement de la République du Bénin, toute ONG étrangère doit, conformément aux dispositions de l'article 15 du décret n° 2001-234 du 12 juillet 2001 fixant les conditions d'existence et les modalités de fonctionnement des Organisations Non Gouvernementales (ONG) et leurs organisations faîtières, remplir les conditions suivantes :

- être reconnue comme une ONG tant dans le pays d'origine qu'en République du Bénin ;
- avoir une capacité suffisante d'autofinancement et produire à cet effet un rapport financier précisant les sources de revenu et le montant des investissements au Bénin sur une période de trois ans ;
- avoir fait la preuve que sa contribution s'inscrit dans le cadre de l'orientation générale du Programme d'Actions du Gouvernement (PAG) ;
- produire un récépissé de versement des frais d'étude de dossier d'un montant de cent mille (100 000) francs CFA à verser dans un compte bancaire spécialement ouvert à cet effet au nom du comité interministériel chargé de l'étude des dossiers d'accord de siège ;
- toute demande de signature est soumise au comité pour étude et avis.

Le cadre institutionnel et réglementaire du dispositif LBC/FT applicable par les OSC se compose de :

- la loi n° 2006-14 du 31 octobre 2006 portant LBC ;
- la loi n° 2012-21 du 27 août 2012 portant LFT en République du Bénin ;
- la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association ;
- le décret n° 2001-234 du 12 juillet 2001 fixant les conditions d'existence et les modalités de fonctionnement des Organisations Non Gouvernementales (ONG) et leurs organisations faîtières ;
- la charte des organisations de la société civile du Bénin (Février 2009) ;
- le Code Pénal (Bouvenet) ;

- la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin (Cf articles 16, 104, 105 et 106 de ladite loi) ;
- les ONG internationales sont régies par un accord de siège qui les lie avec le Gouvernement béninois conformément aux dispositions de l'arrêté cité plus haut. Dans cet arrêté, l'article 9 fait obligation aux ONG bénéficiaires de produire des rapports annuels d'activités. Cependant, il n'y a pas de précision sur le ou les destinataires des rapports, pas de précision sur les types de rapports (rapports techniques et financiers, production et publication des états financiers, etc.). Par ailleurs, aucune disposition de compte rendu de leurs activités aux structures nationales compétentes en charge de la LBC n'est prévue.

II-2.5.2.1 Evaluations et notations des facteurs de vulnérabilité des ONG / OBNL

A. VARIABLES GÉNÉRALES D'ENTRÉE/CONTRÔLES LIÉS À LA LBC	RÉSULTAT DE L'ÉVALUATION	
Exhaustivité du Cadre juridique de la LBC	(0.4) Moyennement bas	0,4
Efficacité des activités de supervision/surveillance	(0.1) Presque rien	0,1
Disponibilité et application de sanctions administratives	(0.2) Très bas	0,2
Disponibilité et application de sanctions pénales	(0.2) Très bas	0,2
Disponibilité et efficacité des contrôles d'entrée	(0.3) Bas	0,3
Intégrité du personnel des entreprises/professions	(0.3) Bas	0,3
Connaissance de la LBC par le personnel des entreprises/professions	(0.2) Très bas	0,2
Efficacité de la fonction de conformité (Organisation)	(0.2) Très bas	0,2
Efficacité du suivi et de la déclaration d'activités suspectes	(0.0) N'existe pas	0
Disponibilité et accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs	(0.1) Presque rien	0,1
Disponibilité d'infrastructures d'identification fiables	(0.1) Presque rien	0,1
Disponibilité de sources d'information indépendantes	(0.0) N'existe pas	0

Tableau n° 46 : Variables d'entrée de la vulnérabilité au BC des ONG / OBNL

II-2.5.2.2 Analyses et justifications des notations des facteurs de vulnérabilité des ONG/OBNL

II-2.5.2.2.1 Exhaustivité du cadre juridique de la LBC/FT

Comme exposé au point II-2.5.2 ci-dessus, il existe un ensemble de textes juridiques essentiellement centré sur la loi du 1^{er} juillet 1901 qui encadre l'activité des ONG / OBNL au Bénin.

Par ailleurs, elles sont assujetties aux lois relatives à la LBC/FT au Bénin.

Toutefois, ces textes, ne sont pas conformes aux normes du GAFI et ne paraissent pas exhaustifs en matière de LBC.

Eu égard à tout ce qui précède, la variable « exhaustivité du cadre juridique de la LBC/FT » est jugée moyennement basse (note 0.4).

II-2.5.2.2.2 Efficacité des activités de supervision/surveillance

Les ONG/OBNL ne disposent pas en leur sein d'un organe spécifique de contrôle de leurs propres activités surtout en matière de LBC/FT.

Les organes de tutelle prévus dans les textes réglementaires n'ont aucun moyen de contrôle sur les ONG dont certaines, dès lors qu'elles sont autorisées, changent de localisation et réussissent ainsi à se dérober aux autorités de supervision et de contrôle. La supervision et la surveillance des ONG / OBNL ne sont donc pas effectives surtout relativement à la LBC/FT. En effet, l'évaluation a permis de détecter par exemple le non-respect par la plupart des ONG agréées, des termes de la réglementation qui les obligent à présenter leurs plans d'actions et à produire des rapports à l'attention des autorités de tutelle. Une fois enregistrées, ces ONG ne sont plus suivies et exercent leurs activités souvent en marge de la réglementation en vigueur.

Eu égard à tout ce qui précède, la variable «efficacité des activités de supervision/surveillance » est presque nulle (note 0,1).

II-2.5.2.2.3 Disponibilité et application de sanctions administratives

Dans le secteur des ONG/OBNL, les sanctions administratives sont prévues mais ne sont pas spécifiquement dissuasives en matière de la LBF/FT. Par ailleurs, il n'existe pas de preuve de sanction prise contre une ONG alors que la réglementation en vigueur n'est pas respectée.

Au regard de ce qui précède la variable « disponibilité et application de sanctions administratives » est jugée très basse (note 0,2).

II-2.5.2.2.4 Disponibilité et application de sanctions pénales

Dans les textes régissant le secteur des ONG/OBNL, des sanctions pénales sont prévues mais ne sont pas spécifiquement dissuasives en matière de la LBC/FT. Par ailleurs, il n'existe pas de preuve de sanction prononcée contre une ONG alors que la réglementation en vigueur n'est pas respectée.

Au regard de ce qui précède la variable « disponibilité et application de sanctions administratives » est jugée très basse (note 0,2).

II-2.5.2.2.5 Disponibilité et efficacité des contrôles d'entrée

L'installation d'une ONG/OBNL est soumise à une autorisation préalable. En effet, il revient aux institutions en charge du secteur (Ministère de l'intérieur, Ministère des affaires étrangères, la Préfecture etc...) de délivrer après l'étude de dossier et les enquêtes de moralité et d'honorabilité un agrément d'exercice à ces ONG/OBNL. Mais il est constaté que les contrôles de compétence et d'honorabilité destinés à empêcher les criminels de recevoir l'agrément, ne sont pas systématiques. Par ailleurs, le fait que les enregistrements des ONG se fassent par département limite les contrôles d'entrée.

Eu égard à tout ce qui précède, la variable « disponibilité et efficacité des contrôles d'entrée » est jugée faible (note 0,3).

II-2.5.2.2.6 Intégrité du personnel des entreprises/professions

Du fait du défaut de contrôle efficace à l'entrée dans le secteur, il est constaté que le personnel n'est pas à l'abri de la corruption ainsi que ces dirigeants.

Eu égard à tout ce qui précède, la variable «intégrité du personnel des entreprises/professions » est jugée basse (note 0,3).

II-2.5.2.2.7 Connaissance de la LBC/FT par le personnel des entreprises/professions

Le personnel des ONG/OBNL a une très faible connaissance de la réglementation en matière de lutte BC/FT et n'a reçu une formation dans ce sens ni sensibilisé par rapport aux effets de BC/FT.

Eu égard à tout ce qui précède, la variable «connaissance de la LBC/FT par le personnel des entreprises/professions » est jugée très basse (note 0,2).

II-2.5.2.2.8 Efficacité de la fonction de conformité (organisation)

Il existe un organe de conformité pour les ONG/OBNL qui est le Service des Affaires Générales (SAG) et qui se trouve au niveau des préfectures. Mais ce service ne fonctionne vraiment pas efficacement. De plus ce service ne maîtrise pas les dispositions de la loi portant LBC/FT afin de les appliquer au sein de ce secteur.

Eu égard à tout ce qui précède, la variable «efficacité de la fonction de conformité » est très basse (note 0,2).

II-2.5.2.2.9 Efficacité du suivi et de la déclaration d'activités suspectes

La tenue d'archives existe à peine et aucun système d'information n'est disponible pour le suivi et/ou la détection des activités suspectes au sein des ONG/OBNL. C'est ce qui explique, que ces ONG/OBNL n'ont jamais fait de déclaration d'opération suspecte auprès de la CENTIF.

Ainsi, la variable «efficacité du suivi et de la déclaration d'activités suspectes » est jugée inexistante (note 0,0).

II-2.5.2.2.10 Disponibilité et accès aux informations sur les bénéficiaires

Les ONG/OBNL ne disposent pas des informations sur les bénéficiaires effectifs. En effet, elles se contentent uniquement de recueillir des informations sur ceux qui sont en contact direct avec eux.

Eu égard à tout ce qui précède, la variable «disponibilité et accès aux informations sur les bénéficiaires » est jugée presque inexistante (note 0,1).

II-2.5.2.2.11 Disponibilité d'infrastructures d'identifications fiables

Au niveau des ONG/OBNL, il n'existe pas d'infrastructures d'identification sécurisées permettant d'identifier les faux documents, les fausses identités et les documents falsifiés.

Eu égard à tout ce qui précède, la variable «disponibilité d'infrastructures d'identification fiables » est jugée presque inexistante (note 0,1).

II-2.5.2.2.12 Disponibilités de sources d'informations indépendantes

Il n'existe pas une source d'informations indépendantes, fiables pouvant renseigner les institutions réglementées en matière de lutte BC/FT au niveau des ONG/OBNL.

Eu égard à tout ce qui précède, la variable «disponibilité et sources d'informations indépendantes » est jugée inexistante (note 0,0).

II-2.5.2.3 Analyse de la vulnérabilité des ONG / OBNL

Les résultats de l'évaluation de la vulnérabilité du secteur des ONG / OBNL sont analysés à partir des trois graphiques ci-après :

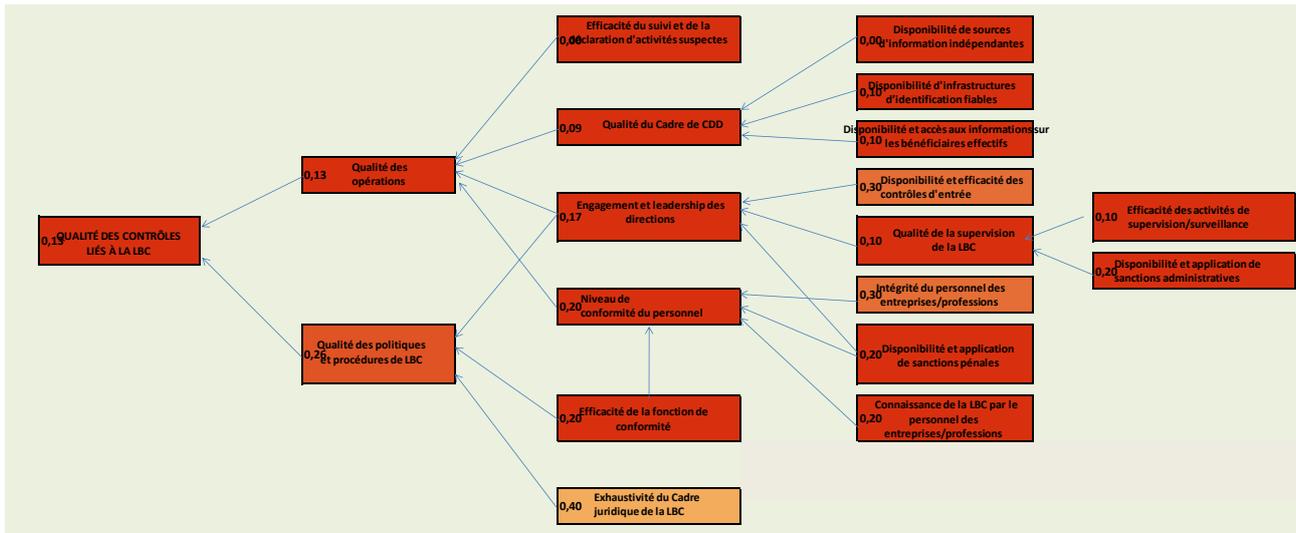
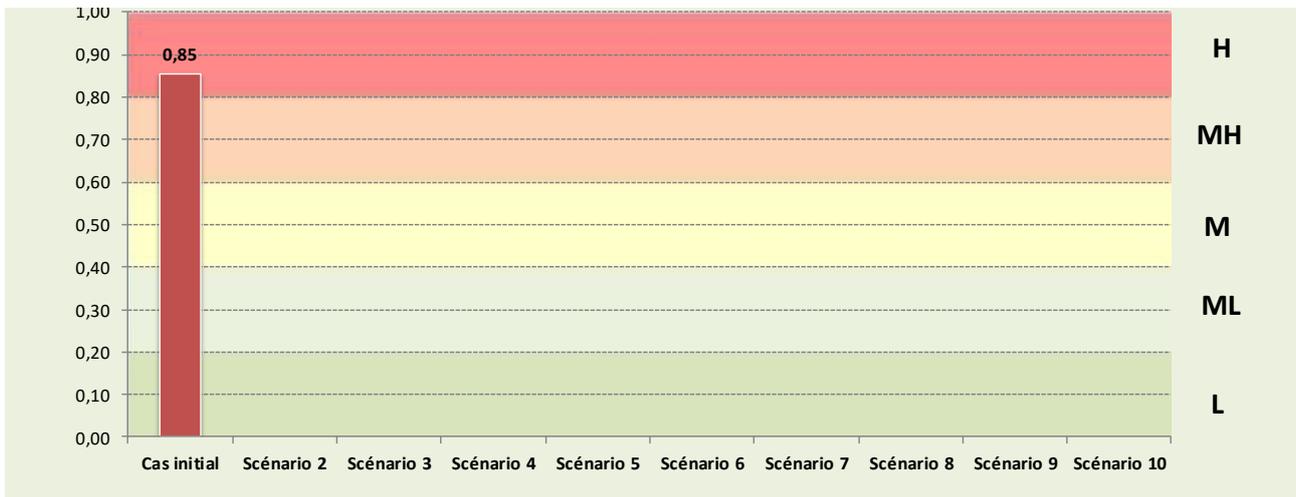
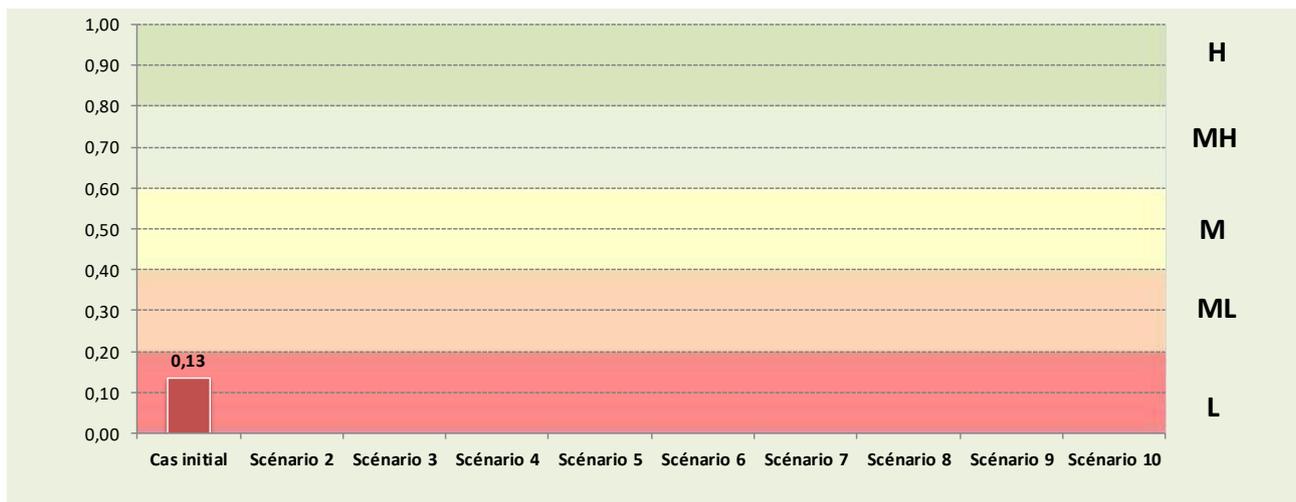


Figure 6: Carte de vulnérabilité des ONG /OBNL



Graphique 15: Vulnérabilité des ONG /OBNL



Graphique 16: Capacité LBC des ONG /OBNL

L'analyse de ces résultats montre que la vulnérabilité globale des ONG / OBN est très élevée (Graphique n° 15).

La carte de la vulnérabilité du secteur (Figure n° 6), synthèse visuelle des notations des évaluations des variables générales d'entrée ainsi que des résultats d'évaluation correspondants des variables intermédiaires, montre que la variable « *Qualité des contrôles généraux liés à la LBC* » est extrêmement faible. Ceci découle de la très mauvaise tenue des variables « *Qualité des opérations* » et « *Qualité de leurs politiques et procédures internes de LBC* ». Il est en effet ressorti de l'évaluation que tous les principaux déterminants d'une bonne mise en œuvre de la LBC à savoir : efficacité des systèmes de contrôles, suivis et de déclaration des activités suspectes, qualité du cadre du CDD, qualité des politiques et procédures internes de la LBC, efficacité des systèmes de conformité, conformité du personnel à travers la connaissance de la LBC, sont tous au rouge, c'est-à-dire très faibles.

De même, la capacité de lutte contre le blanchiment de capitaux des ONG/OBNL (Graphique n° 16) se révèle quasi nulle.

En conclusion, l'évaluation montre bien que le secteur des ONG/OBNL au Bénin est extrêmement vulnérable au BC.

II-2.5.3 Vulnérabilités du secteur des autres professions EPNFD

Rappelons qu'il est classé ensemble dans la rubrique « autres professions EPNFD », les secteurs du foncier et de l'immobilier, des casinos et jeux ainsi que de l'industrie minière (négociants de métaux et de pierres précieuses).

a) Le secteur du foncier et de l'immobilier

Culturellement au Bénin, la « terre est sacrée » ainsi que les droits qui s'y rapportent. Le foncier est tellement connu du béninois que chacun se croit devenir « spécialiste » des questions foncières et domaniales. Le rêve de tout béninois est de disposer d'une portion de terre et d'être « chez soi ». Cette

réalité sociologique béninoise est la principale source des nombreux litiges et contentieux domaniaux ou fonciers qui entraînent très souvent des conflits sanglants.

Jusqu'en 2013, les textes régissant le foncier et la domanialité cohabitaient avec le droit coutumier, toute chose qui faisait régner une insécurité foncière avec la remise en cause perpétuelle des droits de propriété sur les parcelles. Le titre foncier, acte administratif et juridique qui devrait permettre de sécuriser une parcelle n'inspirait plus confiance car ne préservant plus des contestations de présumés propriétaires ou présumés acquéreurs du même domaine.

C'est dans ce contexte que s'est installée et développée au Bénin, une spéculation foncière qui a entraîné une forte augmentation des prix d'acquisition des parcelles surtout dans les milieux urbains. Le foncier, jadis majoritairement détenu par les ruraux (chefs de villages, chefs coutumiers, chefs de famille...), a peu à peu été transféré aux citoyens qui, très tôt ont saisi l'opportunité de ce marché spéculatif pour se réfugier dans la propriété immobilière pour protéger leurs avoirs voire les dissimuler. C'est ainsi que le foncier, le domanial et l'immobilier sont devenus au Bénin les domaines de prédilection où sont facilement et impunément blanchis d'énormes capitaux illicites tirés de plusieurs crimes financiers (détournements de deniers publics, fraudes fiscales, fraudes douanières, ...) et de diverses infractions sous-jacentes du blanchiment de capitaux.

Mais depuis 2013, l'Etat béninois a perçu le besoin de sécurité foncière et des transactions immobilières et a adopté une nouvelle législation visant une réforme complète et en profondeur dans ce domaine pour préserver l'intégrité du territoire national et garantir les droits de propriété. Désormais le secteur du foncier et de l'immobilier est régi par :

- la loi n° 2017-15 du 26 mai 2017 modifiant et complétant la loi n° 2013-01 portant Code foncier et domanial en République du Bénin ;
- le décret n° 2014-204 du 13 mars 2014 portant réglementation de la délivrance du permis de construire en République du Bénin ;
- le décret n° 2015-014 du 29 janvier 2015 portant procédures et formalités de confirmations des droits fonciers en République du Bénin.

Signalons que cette nouvelle loi régissant le foncier et le domanial institue la mise en place d'un cadastre qui est un ensemble d'outils d'identification, d'enregistrement et de description des terres à travers une cartographie de l'ensemble du territoire national sur une base communale et selon sa division en parcelles de propriété. L'objectif du cadastre est de favoriser l'ensemble des documents administratifs et techniques décrivant la propriété foncière.

b) Le secteur des casinos et jeux de hasards

Ce secteur regroupe tous les acteurs intervenant dans les jeux de hasard, d'argent et de pari. Il est régi par les textes ci-après :

- la loi n° 2002-28 du 29 mars 2004 portant réglementation des jeux de hasard, d'argent et de paris en République du Bénin ;
- le décret n° 2011-324 du 02 avril 2011 portant conditions et modalités d'exploitation des jeux de hasard, d'argent ou de paris par des personnes morales privées et d'émission de billets de tombola en République du Bénin.

Mais malgré ces textes réglementaires, plusieurs acteurs illégaux ont investi le secteur des jeux de hasard, d'argent et de pari, se livrant une concurrence sans merci.

c) L'industrie minière (négociants de métaux et de pierres précieuses)

Le secteur de l'industrie minière au Bénin n'est pas développé quand bien même il existe des gisements dont les réserves sont prouvées et exploitables notamment le calcaire, l'or, le fer, les pierres ornementales, le marbre, le quartzite, le phosphate, le cuivre, le zinc, le molybdène, le nickel, le zircon, la colombo-tantalite ou coltan, le rutile (titane), les diamants, le wolfram, etc...

Les produits miniers effectivement exploités au Bénin sont essentiellement l'or et les matériaux de constructions : le calcaire, les argiles, les graviers, le sable lagunaire et continental, le granite, le kaolin, le marbre, les sables siliceux, les pierres ornementales.

Comme le montrent les photographies ci-dessous, ces ressources minières sont exploitées de façon artisanale et plus ou moins informelle :



Exploitation artisanale de l'or à Perma (Bénin) par des orpailleurs

L'exploitation de l'or est pratiquée dans plusieurs localités du pays par une frange plus ou moins importante de la population béninoise et beaucoup d'étrangers.

Concassé de granite



Q
u
a
r
z
i
t
e

M
a
r
b
r
e



Les matériaux de constructions sont exploités sur toute l'étendue du territoire.

Le cadre législatif et réglementaire du secteur s'articule essentiellement autour de la loi n° 2006-17 du 17 octobre 2006 portant Code Minier et Fiscalités Minières en République du Bénin et des décrets n° 2002-580 du 31 décembre 2002, portant réglementation de l'Artisanat Minier au Bénin et n° 2008-804 du 31 décembre 2008, portant règlement d'application du Code Minier en République du Bénin.

Dans le domaine de la supervision et du contrôle, la gestion du secteur minier relève du Ministère en charge des Mines qui s'appuie sur diverses structures administratives et techniques pour accomplir sa mission.

Malgré ce cadre réglementaire, plusieurs insuffisances et faiblesses liées au manque de coordination et de coopération dans l'intervention des différentes structures étatiques dans l'exploitation artisanale de l'or et autres carrières (service des Mines, Gendarmerie, Service des Impôts, Mairie, etc..) ne permettent pas une bonne application des textes et une bonne gestion du secteur. Cette situation favorise l'augmentation du nombre d'orpailleurs illégaux provenant des pays limitrophes et autres (Niger, Burkina Faso, Togo, Sénégal, etc.) et l'ouverture de sites d'or illégaux saisonniers prenant de court les structures de surveillance légales.

II-2.5.3.1 Evaluations et notations des facteurs de vulnérabilité des autres professions EPNFD

A. VARIABLES GÉNÉRALES D'ENTRÉE/CONTRÔLES LIÉS À LA LBC	RÉSULTAT DE L'ÉVALUATION	
Exhaustivité du Cadre juridique de la LBC	(0.2) Très bas	0,2
Efficacité des activités de supervision/surveillance	(0.1) Presque rien	0,1
Disponibilité et application de sanctions administratives	(0.2) Très bas	0,2
Disponibilité et application de sanctions pénales	(0.2) Très bas	0,2
Disponibilité et efficacité des contrôles d'entrée	(0.2) Très bas	0,2
Intégrité du personnel des entreprises/professions	(0.3) Bas	0,3
Connaissance de la LBC par le personnel des entreprises/professions	(0.1) Presque rien	0,1
Efficacité de la fonction de conformité (Organisation)	(0.1) Presque rien	0,1
Efficacité du suivi et de la déclaration d'activités suspectes	(0.0) N'existe pas	0
Disponibilité et accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs	(0.1) Presque rien	0,1
Disponibilité d'infrastructures d'identification fiables	(0.1) Presque rien	0,1
Disponibilité de sources d'information indépendantes	(0.1) Presque rien	0,1

Tableau n° 45 : Variables d'entrée de la vulnérabilité au BC des autres professions EPNFD

II-2.5.3.2 Analyses et justifications des notations des facteurs de vulnérabilité des autres professions EPNFD

II-2.5.3.2.1 Exhaustivité du cadre juridique de la LBC/FT

Les différentes professions considérées disposent d'un cadre juridique spécifique approprié et sont assujetties aux lois LBC/FT en vigueur au Bénin. Cependant, outre ces lois, aucune disposition visant la LBC n'est spécifiquement prévue dans les textes réglementant chacune de ces professions. Le cadre juridique n'est donc pas exhaustif encore moins efficace pour la mise en œuvre effective de la LBC.

En ce qui concerne le secteur du foncier et de l'immobilier en particulier, les réformes en cours doivent être accélérées et il importe d'intégrer dans les nouveaux textes des mesures visant la LBC.

Pour les jeux de hasards, le dispositif juridique actuel n'assure pas une lutte efficace contre le BC/FT ; aucune mesure significative n'est contenue dans les textes spécifiques de ce secteur pour obliger les acteurs à se conformer aux dispositions contenues dans les lois de la LBC/FT en vigueur au Bénin.

Il en est de même pour le secteur minier.

En conséquence, la variable « exhaustivité du cadre juridique de la LBC/FT » est jugée très basse (note 0,2).

II-2.5.3.2.2 Efficacité des activités de supervision/surveillance

L'ensemble des professions considérées ici souffre d'un manque de supervision et de contrôle. La défaillance de la surveillance de ces professions se traduit surtout par le nombre très élevé d'acteurs informels qui exercent ou s'installent sans autorisation en toute impunité.

Il se pose également au niveau de ces professions, la désignation et la reconnaissance d'une autorité de tutelle dotée des pouvoirs nécessaires pour contrôler efficacement les activités de ces différentes professions, surtout en matière de la LBC/FT.

La situation des acteurs des casinos et jeux de hasard est assez illustrative de cette défaillance. En effet, il revient pratiquement à la Loterie Nationale du Bénin (LNB) de jouer le rôle de superviseur de secteur en instruisant les dossiers de demande d'agrément ou en initiant des missions de contrôle. Or, quand bien même la LNB est une structure étatique, elle reste aussi un acteur du secteur qui doit au même titre que les autres acteurs se conformer aux mêmes lois sur la LBC/FT en vigueur au Bénin. Elle joue ce faisant, le rôle de juge et partie. Par ailleurs, la LNB ne se conforme pas elle-même aux exigences de la LBC/FT comme en témoigne plus loin, le résultat de l'évaluation de la variable « Efficacité du suivi et de la déclaration d'activités suspectes ».

La variable «efficacité des activités de supervision/surveillance» est donc jugée presque inexistante (note 0,1).

II-2.5.3.2.3 Disponibilité et application de sanctions administratives

Les constats faits au point II-2.5.3.2.2 ont montré clairement une défaillance de supervision, de contrôle ou de surveillance de ces professions. La conséquence directe qui s'en suit est la non application de sanction administrative faute de contrôle, surtout relativement à la BC/FT. Seules les unités de la police font des descentes par moment dans les casinos et jeux, les hôtels pour quelques vérifications d'ordre sécuritaire.

Au regard de ce qui précède la variable « disponibilité et application de sanctions administratives » est très basse (note 0,2).

II-2.5.3.2.4 Disponibilité et application de sanctions pénales

Idem que pour le point précédent.

La variable «disponibilité et application de sanctions pénales» est jugée très basse (note 0,2).

II-2.5.3.2.5 Disponibilité et efficacité des contrôles d'entrée

Dès lors que ces professions souffrent de la reconnaissance d'une autorité de supervision et de contrôle clairement définie par les textes, les contrôles à l'entrée ne sauraient être efficaces. Le nombre très élevé d'acteurs informels qui envahissent ces professions et exercent sans autorisation, confirme bien que les contrôles ne sont pas efficaces. Quand bien même qu'il existe des dispositions ou exigences réglementaires pour exercer ces professions, dans la plus part des cas, il s'agit juste de

formalités de création ou d'enregistrement d'entreprise. La dimension relative à la LBC n'est généralement pas prise en compte dans ces formalités d'installation.

Eu égard à tout ce qui précède, la variable «disponibilité et efficacité des contrôles d'entrée » est jugée très basse (note 0,2).

II-2.5.3.2.6 Intégrité du personnel des entreprises/professions

Le secteur de l'immobilier au Bénin est réputé très corrompu et rempli d'arnaqueurs et d'escrocs. Les tribunaux béninois connaissent fréquemment de contentieux liés au foncier ou à l'immobilier. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour laquelle, l'Etat béninois a lancé la grande réforme du foncier à travers l'adoption d'un nouveau code foncier.

Le personnel des autres professions n'est pas trop à l'abri de la corruption mais il n'y a pas d'élément probant ou de statistiques disponibles pour remettre en cause leur intégrité.

Eu égard à tout ce qui précède, la variable «intégrité du personnel des entreprises/professions » est jugée basse (note 0,3).

II-2.5.3.2.7 Connaissance de la LBC/FT par le personnel

Le personnel des hôtels, des agences immobilières et des jeux ignorent les textes régissant la LBC/FT. Ils n'ont aucune connaissance de leurs obligations en la matière. De plus, il ressort des enquêtes que les promoteurs ne cherchent pas à savoir la provenance des sommes détenues par leurs clients. Leur seule préoccupation est de faire du profit. Peu importe la provenance de l'argent.

Eu égard à tout ce qui précède, la variable «connaissance de la LBC/FT par le personnel des entreprises/professions » est jugée presque inexistante (note 0,1).

II-2.5.3.2.8 Efficacité de la fonction de conformité (organisation)

Ces structures étant en grande majorité informelle, il n'y a aucune organisation interne chargée de la surveillance de la fonction de conformité à la LBC.

Eu égard à tout ce qui précède, la variable «efficacité de la fonction de conformité » est jugée presque inexistante (note 0,1).

II-2.5.3.2.9 Efficacité du suivi et de la déclaration d'activités suspectes

Les professions concernées ne disposent pas de système d'informations capable de faciliter le suivi de leurs activités afin d'en déceler les opérations ou transactions suspectes. Elles ne sont pas suffisamment formalisées pour tenir des archives sur leurs opérations. Elles n'ont par ailleurs jamais effectué de déclarations d'opérations suspectes à la CENTIF comme l'exige la loi LBC.

Ainsi, la variable «efficacité du suivi et de la déclaration d'activités suspectes » est jugée inexistante (note 0,0).

II-2.5.3.2.10 Disponibilité et accès aux informations sur les bénéficiaires

La variable «disponibilité et accès aux informations sur les bénéficiaires » est presque inexistante (note 0,1).

Toutefois, pour ce qui concerne le secteur du foncier et de l'immobilier, la mise en place rapide du cadastre d'une part, facilitera l'identification des propriétaires effectifs des biens fonciers et immobiliers ainsi que des bénéficiaires effectifs des transactions et d'autre part, aidera à la mise œuvre de la LBC dans ce secteur stratégique et très sensible dans le contexte béninois.

II-2.5.3.2.11 Disponibilité d'infrastructures d'identifications fiables

Il s'agit d'un problème d'envergure nationale comme signalé plus haut.

La variable «disponibilité d'infrastructures d'identification fiables » est presque inexistante (note 0,1).

II-2.5.3.2.12 Disponibilités de sources d'informations indépendantes

Il s'agit d'un problème d'envergure nationale comme signalé plus haut.

La variable «disponibilité et sources d'informations indépendantes » est presque inexistante (note 0,1).

II-2.5.3.3 Analyse de la vulnérabilité des autres professions EPNFD

Les résultats de l'évaluation de la vulnérabilité du secteur des autres professions EPNFD sont analysés à partir des trois graphiques ci-après :

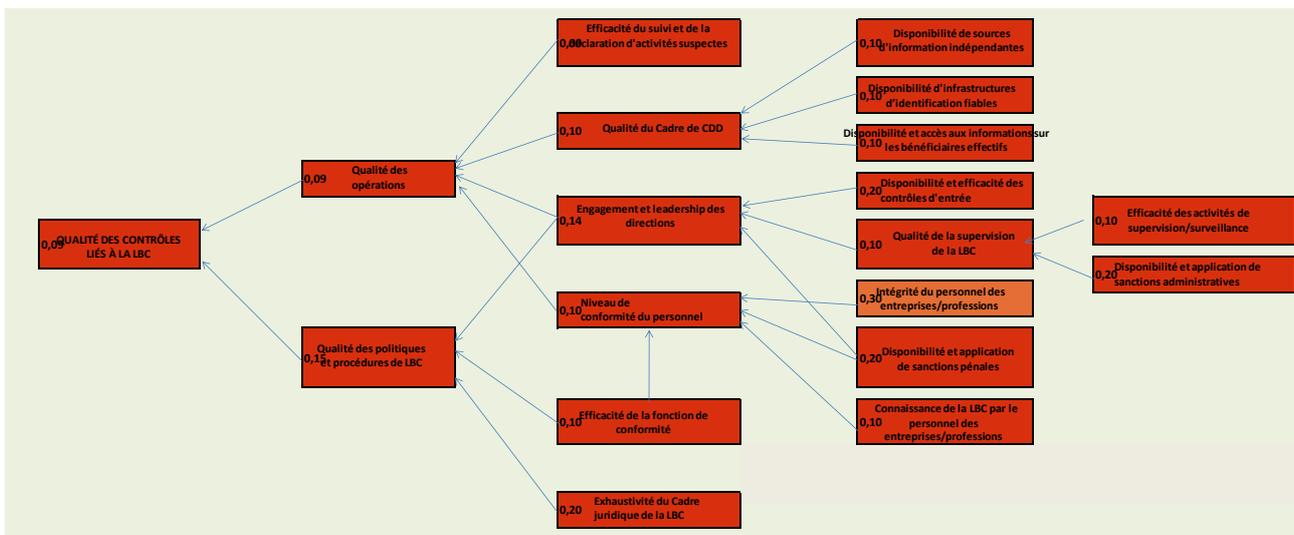
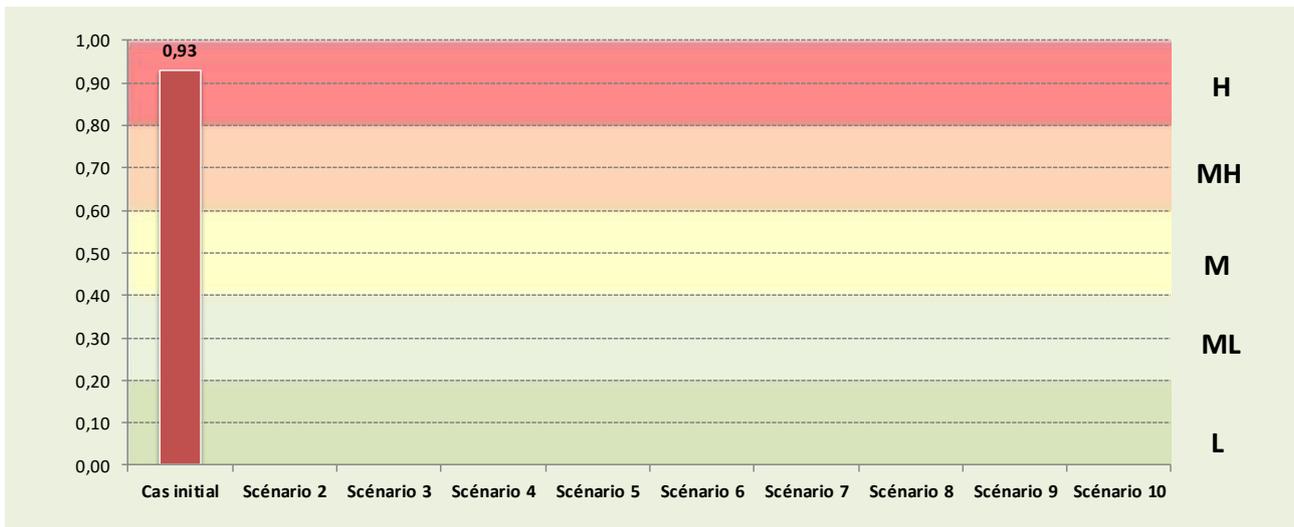
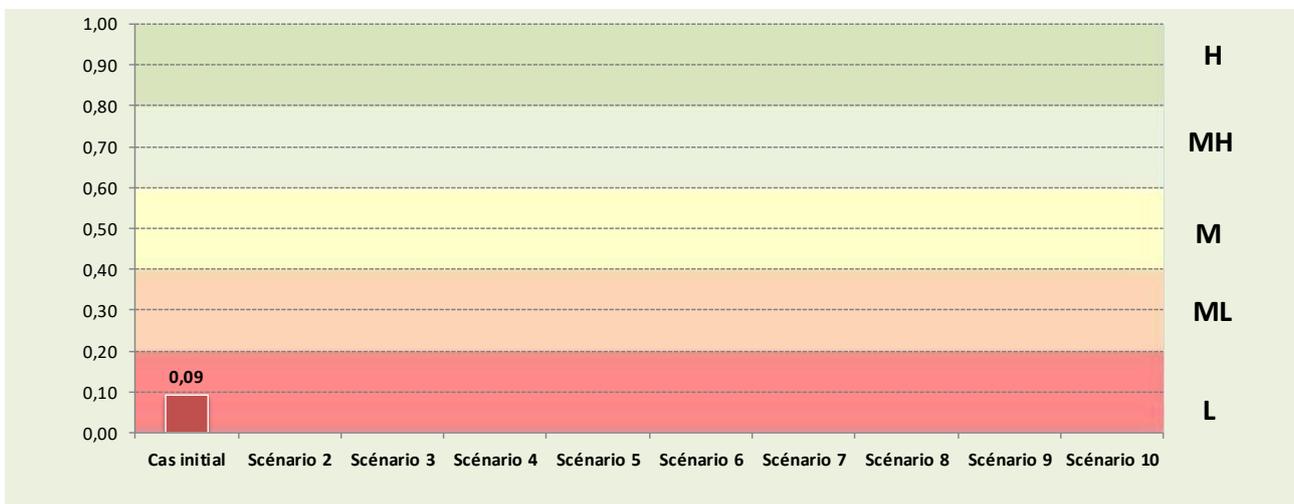


Figure 7: Carte de vulnérabilité des autres professions EPNFD



Graphique 17: Vulnérabilité des autres professions EPNFD



Graphique 18: Capacité de LBC des autres professions EPNFD

L'analyse de ces résultats montre que la vulnérabilité globale des autres professions EPNFD au BC est extrêmement élevée (Graphique n° 17).

La carte de la vulnérabilité du secteur (Figure n° 7), synthèse visuelle des notations des évaluations des variables générales d'entrée ainsi que des résultats d'évaluation correspondants des variables intermédiaires, montre que la variable « *Qualité des contrôles généraux liés à la LBC* » est presque nulle. Par ailleurs les variables « *Qualité des opérations* » et « *Qualité de leurs politiques et procédures internes de LBC* » sont toutes au rouge. L'évaluation des autres professions EPNFD a montré que toute la politique de LBC doit être revue en vue d'améliorer les différentes variables de mesure de performance du dispositif LBC dans ce secteur. En effet, toutes les variables « efficacité des systèmes de contrôles, suivis et de déclaration des activités suspectes », « qualité du cadre du CDD », « qualité des politiques et procédures interne de la LBC », « efficacité des systèmes de conformité », « conformité du personnel à travers la connaissance de la LBC », sont tous au rouge avec des scores extrêmement bas.

En conclusion, ces professions regroupées dans « autres professions EPNFD » n'ont aucune capacité de lutte contre le blanchiment de capitaux et se révèlent donc extrêmement vulnérable au BC.

II-3 VULNERABILITE NATIONALE GLOBALE DU BENIN AU BC

La vulnérabilité nationale au BC du pays dépend de la capacité globale nationale du Bénin à lutter contre le BC et de la vulnérabilité globale des secteurs au BC.

En ce qui concerne la capacité du pays à lutter contre le BC, elle est déterminée automatiquement par l'outil de la Banque Mondiale utilisé pour réaliser l'évaluation, sur la base des notations des vingt-deux (22) variables d'entrée analysées au plan global (voir point II-1-1).

Quant à la vulnérabilité globale au BC des secteurs évalués, c'est l'approche de la moyenne pondérée qui a été retenue dans l'outil de la Banque Mondiale pour la calculer. Il s'agit de la moyenne pondérée des vulnérabilités de tous les secteurs évalués, affectées de coefficients représentant le poids du secteur considéré sur l'économie du pays, comme indiqué dans le tableau ci-après :

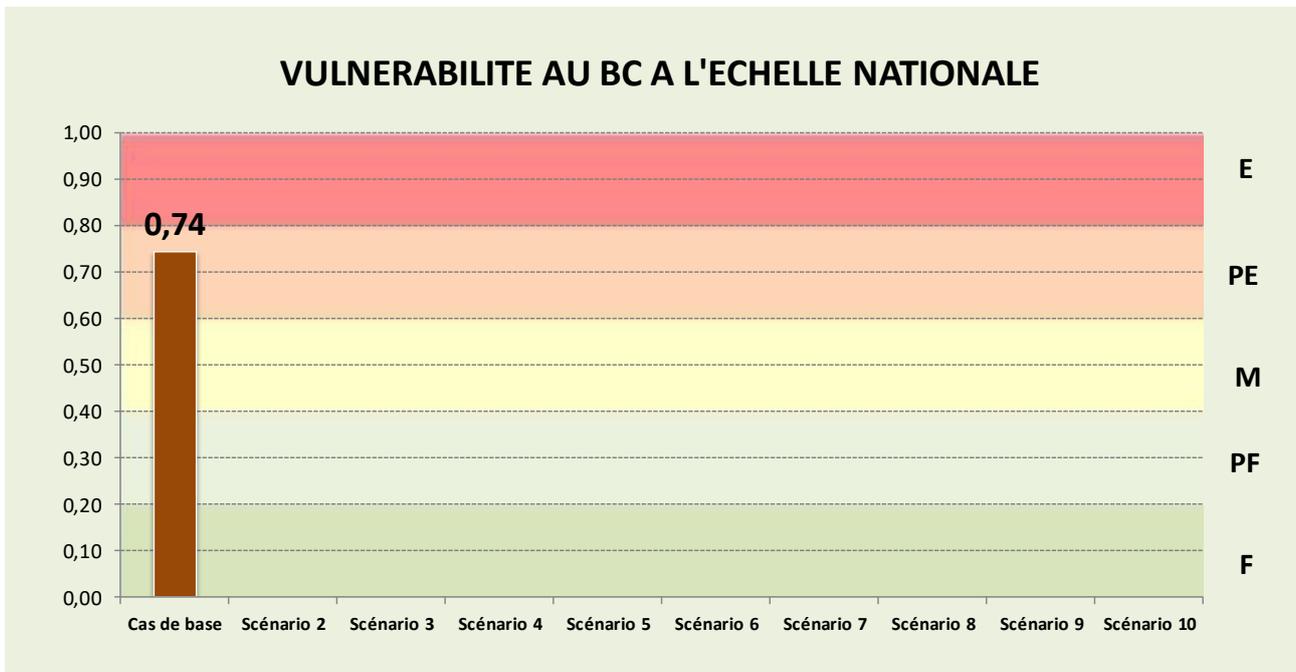
SECTEURS	NOTE FINALE DE VULNERABILITE	POIDS
BANQUES	0,61	10
ASSURANCES	0,51	5
TITRES	0,8	3
CHANGE MANUEL	0,84	3
EPNFD- CHIFFRE ET DROIT	0,89	7
EPNFD- ONG	0,85	5
EPNFD- AUTRES PROFESSIONS	0,93	5
MICROFINANCE	0,86	7
INCLUSION FINANCIERE	0,7	6

Tableau n° 47 : Vulnérabilité finale et poids par secteur et poids

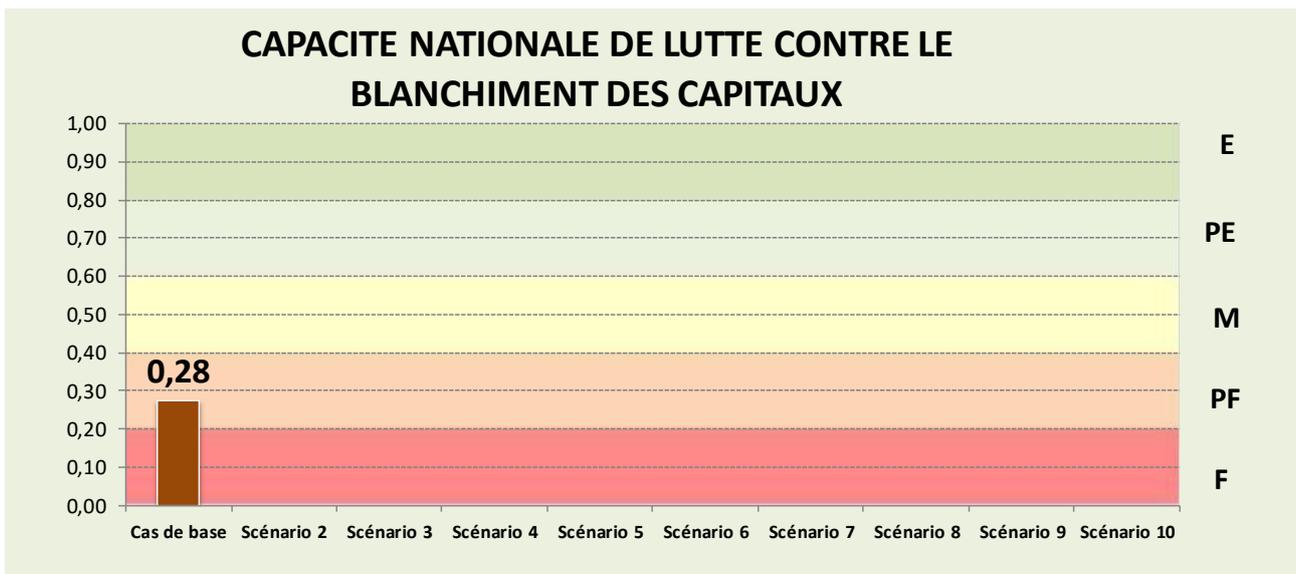
Ainsi, le graphique n° 19 ci-dessous montre que la vulnérabilité à l'échelle nationale du Bénin au BC est élevée et se situe à un score de 0,74.

Dans le même temps le graphique n° 20 montre à contrario que le pays possède une faible capacité nationale de LBC.

Enfin, la carte de la vulnérabilité (figure n° 8) affiche les notations d'évaluation des variables d'entrée ou facteurs nationaux de lutte contre le blanchiment de capitaux ainsi que les résultats d'évaluation correspondants des variables intermédiaires qui affectent la capacité de lutte contre le blanchiment de capitaux du pays. Cette cartographie illustre bien l'impact de la vulnérabilité globale des secteurs et de la capacité nationale de lutte sur la vulnérabilité nationale au blanchiment de capitaux du pays.



Graphique 19 : Vulnérabilité globale du Bénin au BC.



Graphique 20 : Capacité nationale de LBC

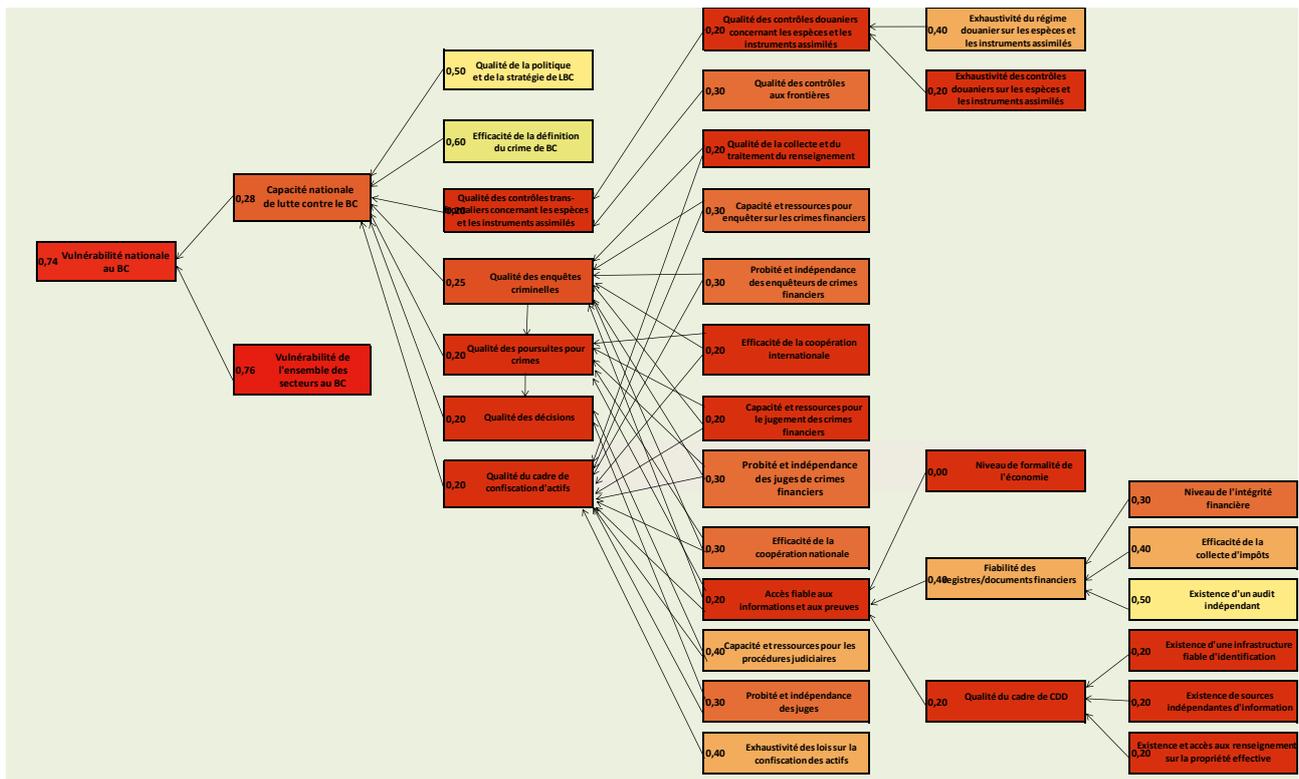


Figure 8 : Cartographie de la vulnérabilité globale du Bénin au BC.

SECTION III : LE RISQUE DE BLANCHIMENT DE CAPITAUX AU BENIN

Le risque de blanchiment de capitaux au niveau national résulte de la menace et la vulnérabilité globales de blanchiment de capitaux au niveau national.

Des analyses et évaluations des deux précédentes sections, il ressort que le risque de blanchiment de capitaux est élevé au Bénin comme le matérialise la matrice ci-après :

MENACE GLOBALE	E				RISQUE GLOBAL DE BC AU BENIN	
	ME					
	M					
	MF					
	F					
		Faible (F)	Moyennement Faible (MF)	Moyenne (M)	Moyenne Élevé (ME)	Élevé (E)

VULNERABILITE GLOBALE

Figure 9 : Matrice du risque global du Bénin au BC

En conclusion :

- La menace nationale ou globale de BC est élevée ;
- La vulnérabilité nationale ou globale de BC est élevée.

Il s'en déduit que le risque global de BC au Bénin est élevé.



CHAPITRE 2 : RISQUES LIÉS AU FINANCEMENT DU TERRORISME

Le terrorisme est devenu ces dernières années une des préoccupations majeures de la communauté internationale. L’Afrique de l’Ouest a connu particulièrement un nombre élevé d’attentats perpétrés par des groupes terroristes.

Si le Bénin ne constitue pas pour l’heure une cible prioritaire ou spécifique pour des groupes terroristes et djihadistes, cela ne signifie pas qu’il soit à l’abri d’un attentat. C’est pourquoi le Bénin a inclus dans son ENR, un chapitre entier pour identifier, évaluer et comprendre les risques de financement de terrorisme auxquels il est exposé et de prendre les mesures nécessaires en vue de les prévenir.

Les principaux objectifs de l’évaluation du risque de financement du terrorisme sont les suivants :

- identifier la menace de financement du terrorisme basée sur la menace terroriste ;
- identifier les principales menaces de financement du terrorisme par l’identification de la direction des flux financiers ainsi que ses sources et canaux ;
- évaluer la vulnérabilité, en se fondant sur les contrôles disponibles liés au financement du terrorisme et les facteurs liés au contexte national.

SECTION I : LES MENACES TERRORISTE ET DE FINANCEMENT DU TERRORISME

I- LA MENACE TERRORISTE AU BENIN

La menace terroriste vise à déterminer l’envergure de la menace de financement du terrorisme, sur la base des sources de menaces terroristes.

Des informations reçues des forces d’enquêtes, de poursuites pénales et des services de renseignement, il n’existe pas d’organisations, groupes ou individus terroristes spécifiques au Bénin. Aucune affaire liée au terrorisme ou son financement n’a été connue des juridictions béninoises.

Cependant, l’appartenance du Bénin à la région ouest africaine où sévissent plusieurs groupes terroristes dont Boko Haram au Nigéria voisin, fait peser sur lui une sérieuse menace terroriste. C’est pourquoi, après les attaques de Ouagadougou (Burkina Faso) et de Grand-Bassam (Côte-d’Ivoire), le Bénin s’est mis en état d’alerte maximal. En effet, frontalier du Nigeria, du Burkina Faso et du Niger, le Bénin avec son image de modèle démocratique constitue une cible potentielle pour les groupes terroristes qui frappent violemment un peu partout dans la région. En effet, les informations tirées de sources ouvertes telles que le rapport du GAFI/GIABA sur le Financement du Terrorisme en Afrique de l’Ouest et du Centre, ont montré comment Boko Haram et ses complices ont mené des centaines d’attaques terroristes qui ont fait plus de 5000 victimes en 2014 et 6000 en 2015. Au premier semestre de l’année 2015, Boko Haram a causé la mort de 1059 personnes au Nord du Nigéria voisin. Par ailleurs, ces actes de violence qui ont vu le jour au Nigeria se sont étendus aux pays voisins comme le Cameroun, le Tchad et le Niger et un certain nombre de ces attaques terroristes meurtrières a été commis à l’encontre de cibles gouvernementales et civiles.

Il y a aussi au Nord du Mali, d'autres groupes terroristes armés - notamment AQMI, Ansar Dine, y compris leurs affiliés tels que le Front de libération de Macina (FLM) au Centre et au Sud du Mali et Al-Mourabitoune, qui réussissent à mener des attaques dans d'autres pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre grâce à des alliances nouées avec des groupes rebelles locaux.

Le Bénin, de par son engagement clairement affiché aux côtés de la communauté internationale dans sa lutte contre le terrorisme et pour l'assèchement des sources de financement et d'alimentation en ressources humaines des organisations terroristes et des entités qui leur sont affiliées, est d'office concerné par la menace terroriste à laquelle sont confrontés les pays de la sous-région, le Nigéria, le Mali, le Burkina Faso, le Niger notamment. En effet, en 2012, le Bénin avait activement pris part en contribuant en hommes et en matériels, aux côtés du Cameroun, du Tchad, du Niger et du Nigéria et d'un certain nombre de partenaires internationaux, à la force multinationale opérationnelle interarmée (MNJTF) dont l'un des objectifs était de faire face à la hausse de l'activité criminelle de Boko Haram. Les offensives entreprises par cette force ont fait pression sur Boko Haram et réduit le périmètre dans lequel il opère.

Par ailleurs, le Bénin par devoir de solidarité, a toujours fortement pris position et milité en faveur de la mobilisation régionale et internationale pour mettre un terme aux actes de violence meurtrière que constituent les rapt de masse, les assassinats, les attaques suicides afin de prévenir et d'éradiquer le fléau du terrorisme.

Tout récemment d'ailleurs, dans une opération conjointe dénommée « Koudoulgou 2018 » menée par le Bénin, le Ghana, le Togo et le Burkina Faso et qui a mobilisé 2902 militaires de ces pays, 202 personnes ont été interpellées dont 2 soupçonnées de terrorisme. L'opération qui s'est déroulée du 15 au 18 mai 2018 a permis de saisir 40 barquettes d'explosif, 38 fusils, 623 motos frauduleuses et 2000 litres d'alcool frelaté.

Conscientes que le Bénin n'est pas à l'abri des attaques et menaces de ces réseaux terroristes qui frappent dans la sous-région, les autorités béninoises mettent fréquemment en œuvre des mesures de renforcement du dispositif sécuritaire et surtout de vigilance accrue. Même si le Bénin jouit d'une quiétude et symbolise un havre de paix dans cette région de l'Afrique de l'ouest en proie à de nombreuses attaques terroristes, le pays reste constamment en état d'alerte. Des messages de vigilance et de veille stratégique sont régulièrement adressés à toutes les forces de sécurité et à l'armée compte tenu du risque terroriste dans la sous-région, afin qu'elles renforcent la sécurité sur toute l'étendue du territoire national et soient plus vigilantes lors des fouilles aux frontières.

A titre illustratif, à l'entrée des principaux hôtels du Bénin, des clients se font minutieusement contrôler par les agents de sécurité civile assistés souvent des forces de l'ordre lourdement armées. C'est un exercice obligatoire avant de traverser la guérite d'un hôtel. Le contrôle s'étend également jusqu'aux véhicules, soumis à une fouille plus rigoureuse. L'objectif est de détecter et de mettre hors

d'état de nuire tout porteur d'explosifs, de bombes et tous autres moyens de destruction massive qui pourraient porter atteinte à la sécurité des personnes et des biens.

Tenant compte de tout ce qui précède, le niveau de la menace terroriste au Bénin peut être évalué comme étant faible.

II- LA MENACE DE FINANCEMENT DU TERRORISME AU BENIN

La menace de FT vise à identifier et à évaluer les sources et canaux utilisés pour le financement du terrorisme.

Le niveau de la menace intérieure du terrorisme étant faible au Bénin, il peut paraître logique que les besoins de financement du terrorisme soient faibles ou moyennement. Mais la menace du financement du terrorisme existe car il est fort probable que des terroristes de Boko Haram et autres actuellement combattus au Nigéria, puissent utiliser le Bénin comme territoire de refuge et aussi comme un nouveau terrain d'expérimentation et de financement de leurs actes ignobles.

Les sources potentielles de financement des groupes terroristes en Afrique de l'ouest selon plusieurs rapports fournis par des organisations internationales (ONUUDC, GIABA-GAFI) et d'autres sources ouvertes ainsi que les médias sont multiples : le financement pourrait provenir de sources légitimes (telles que les organisations à but non lucratif ou d'activités d'import/export) ou de sources qui impliquent une activité criminelle (telle que les trafics illicites (drogues, armes, ...), la contrebande de marchandises (pétrole, véhicules d'occasion, cigarettes, métaux et pierres précieuses, ...), la piraterie, la traite de personnes, le vol (de bétail ou autres, ...)), les rackets, etc...

Relativement aux OBNL /ONG, le Bénin connaît un accroissement incontrôlé de leur nombre. Or des études de typologie récentes du GAFI ont permis de démontrer que les terroristes et organisations terroristes exploitent ces organismes pour lever et déplacer des fonds, fournir une aide logistique, encourager le recrutement de terroristes ou autrement soutenir des organisations et opérations terroristes. Par ailleurs, dans le chapitre précédent au point I-3-4 de la section I, il a été révélé qu'au Bénin, des OBNL/ONG mobilisent d'importants fonds de l'extérieur destinés à certaines constructions sociocommunitaires qui ne voient jamais le jour. Les enquêtes de la CENTIF ont même fait ressortir que les responsables de ces OBNL/ONG sont des prête-noms fictifs ne résidant pas aux adresses communiquées dans les dossiers. Le cas présenté peut bien être assimilable au financement de terrorisme d'autant plus que les fonds en question provenaient de pays où la radicalisation menant à l'extrémisme violent est avéré et étaient destinés à financer des infrastructures religieuses notamment des écoles ou des centres de santé islamiques, des mosquées et autres dans les régions islamiques du pays, le septentrion en l'occurrence.

Pour ce qui concerne le financement du terrorisme à travers les fonds issus d'infractions sous-jacentes, bien que la plupart de ces infractions aient cours au Bénin, aucune donnée, aucune

information ou aucun rapport national ou international n'indique que les flux financiers illicites générés sont orientés vers le financement du terrorisme. Une partie est certes blanchie comme indiqué dans le chapitre précédent mais il n'y a pas d'analyse ou d'étude de typologie permettant de déceler de façon précise et certaine, toutes les directions prises par ces importants fonds illicites ni les canaux réellement empruntés pour atteindre éventuellement les terroristes.

Cependant, des rapports bien crédibles sur le FT indiquent que les méthodes utilisées pour transférer les fonds à des fins terroristes restent les espèces (le cash) surtout en devises, les services de transfert d'agent, la monnaie électronique et dans une moindre mesure dans certains cas, les transferts bancaires qui sont utilisés pour envoyer des fonds hors de l'UMOA. Tous ces moyens de transport de fonds existent au Bénin et sont en croissance fulgurante, notamment la monnaie électronique et les transferts rapides qui souffrent des faiblesses des textes réglementaires en vigueur.

Au regard de tout ce qui précède, le niveau de la menace de FT est jugé moyennement faible.

Menace globale de financement de terrorisme au Bénin

Elle se déduit de :

- la menace de financement du terrorisme basée sur la menace terroriste : elle est jugée faible ;
- la menace de financement de terrorisme basée sur les sources et canaux des flux financiers utilisés : elle est jugée moyennement faible.

D'où : la menace globale de financement de terrorisme est jugée moyennement faible.

SECTION II : LES VULNERABILITES DE FINANCEMENT DE TERRORISME

L'évaluation de la vulnérabilité de FT vise à analyser l'efficacité des mécanismes de défense et des contrôles adoptés par le Bénin afin de détecter et combattre le financement du terrorisme.

1- Qualité de la législation

Comme déjà indiqué dans le chapitre préliminaire (section II, point 3), le Bénin s'est doté de la loi n° 2012-21 du 27 août 2012 portant lutte contre le financement du terrorisme en République du Bénin qui criminalise le FT. Elle est complétée par le Code Pénal en vigueur.

En ce qui concerne son dispositif de gel des avoirs, le Bénin a pris les textes suivants :

- décret n° 2017-319 du 21 juin 2017 portant désignation de l'autorité compétente en matière de gel ;
- arrêté interministériel n° 2018-0631/MEF/MISP/MAEC/MJL/MDN/055SGG10 du 22 février 2018 portant attributions, composition et fonctionnement de la Commission Consultative sur le Gel Administratif (CCGA).

Toutefois, pour renforcer son cadre juridique en matière de LFT, le Bénin gagnerait à vite adopter la nouvelle loi uniforme de l'UEMOA qui est plus conforme aux recommandations révisées du GAFI.

Au regard de ce qui précède, la qualité du cadre législatif de la LFT est jugée élevée (vulnérabilité de FT faible).

2- Qualité du renseignement

En matière de renseignement sur le FT, les forces de sécurité publique et les services de renseignement de tous ordres coopèrent pour préserver le Bénin des attaques terroristes. On observe un état de veille permanent de ces forces et leur implication dans les opérations sous régionales visant à lutter contre le FT.

Par ailleurs, la loi n° 2017-44 portant recueil du renseignement en République du Bénin facilite davantage le traitement efficace des renseignements sur le financement du terrorisme et le terrorisme.

Les questions touchant le terrorisme et son financement étant hautement stratégiques, elles sont entourées de confidentialité stricte. Cependant, les échanges de la CENTIF avec les autres structures renseignent sur le dynamisme de la coopération et l'efficacité du traitement fait par les autorités en charge du renseignement des différents rapports ou informations qui leur parviennent.

Ainsi, la qualité du renseignement sur le FT est jugée moyenne (vulnérabilité de FT moyenne).

3- Efficacité de l'analyse et du suivi des DOS liées au FT

Courant 2017, la CENTIF a reçu des banques des DOS sur des ONG. L'analyse et le traitement de ces DOS ont fait ressortir qu'il s'agissait d'opérations d'escroquerie en bande organisée et d'abus de confiance. Aucune DOS liée au FT n'a été traitée par la CENTIF. Les DOS liées au non-respect de la réglementation des changes (cf tableau n° 11) et qui portent sur des devises concernent plutôt les cambistes informels qui exercent l'activité de change manuel sans agrément.

Cependant, l'absence de DOS liées au FT ne signifie systématiquement pas que des activités liées au FT ne se déroulent pas sur le territoire national. Comme c'est du financement d'activités criminelles qu'il s'agit, le FT est entouré d'une grande discrétion et de confidentialité qu'il s'agit de source de financement licite ou illicite. C'est pour cela qu'il faut un engagement et une implication complète des institutions assujetties déclarantes pour mener une lutte efficace contre le FT. Malheureusement, le plus grand nombre de DOS reçues par la CENTIF proviennent du secteur bancaire (cf tableau n° 11). Les autorités de contrôle et de supervision ne jouent non plus pas leur rôle en matière de LFT de sorte que les institutions déclarantes ne craignent aucune sanction pour défaut de mise en œuvre de la LFT.

En conséquence, l'efficacité de l'analyse et du suivi des DOS liées au FT est jugée moyennement faible (vulnérabilité de FT moyennement élevée).

4- Adéquation des ressources

Les rapports périodiques de la CENTIF indiquent un manque d'effectif des analystes, une faiblesse du système d'information liée à l'absence de base de données ou de logiciel d'analyse et d'investigation. Par ailleurs, les ressources financières allouées à la CENTIF paraissent insuffisantes pour assurer son autonomie et son indépendance. Or la CENTIF est le principal acteur en charge du renseignement sur le financement du terrorisme et de la mise en œuvre du dispositif de lutte contre le financement du terrorisme.

Au regard de ce qui précède, les ressources affectées au renseignement sur le FT sont jugées inadéquates et faibles (vulnérabilité de FT élevée).

5- Efficacité de la coopération internationale

En matière de coopération internationale, même si des statistiques ne sont pas disponibles en matière d'entraide judiciaire sur le FT et ce à cause de la relative quiétude du Bénin face au terrorisme, il faut relever que le Bénin est très impliqué dans l'action internationale contre le terrorisme et le financement du terrorisme tant sur le plan militaire que sur le plan du renseignement stratégique. Les forces de défense sont en permanence en alerte maximale et coopèrent avec les forces régionales dans plusieurs opérations de LFT comme le mentionnent plusieurs rapports sur le FT en Afrique de l'Ouest.

Toutefois, au regard du caractère sensible et confidentiel du sujet, les autorités de lutte contre le terrorisme et le financement du terrorisme n'ont pas souhaité fournir plus d'informations sur la stratégie jusque-là payante du Bénin.

L'efficacité de la coopération internationale est donc jugée moyennement élevée (vulnérabilité de FT moyennement faible).

6- Sensibilité et engagement en faveur de la LFT

L'engagement clairement affiché du Bénin aux côtés de la communauté internationale dans sa lutte contre le terrorisme et pour l'assèchement des sources de financement et d'alimentation en ressources humaines des organisations terroristes et des entités qui leur sont affiliées est reconnu dans plusieurs rapports internationaux sur la LFT. Au regard de toutes les participations du Bénin à plusieurs forces militaires régionales ou internationales de lutte contre le terrorisme, la volonté du gouvernement béninois dans la LFT n'est plus à démontrer.

Par ailleurs, le fait d'autoriser la présente évaluation des risques de BC/FT et d'y consacrer des ressources témoigne davantage de la volonté politique dans la LFT.

Toutefois, il reste que cet engagement se matérialise encore plus à travers des ressources conséquentes au profit des autorités d'enquête et de poursuites pénales, de la CENTIF, et des autres structures de renseignement impliquées dans la lutte contre le financement du terrorisme et le terrorisme au Bénin.

L'engagement politique dans la LFT au Bénin est donc jugé élevé (à vulnérabilité de FT faible).

7- Facteurs géographiques et démographiques.

L'évaluation a permis d'établir une corrélation évidente entre la pauvreté ambiante des populations surtout celles du nord du pays, le banditisme et la grande criminalité dans les zones déshéritées. En effet, la très grande pauvreté des populations et les conditions de vie difficiles, poussent les jeunes à s'adonner à des actes de criminalité diverses allant de petits vols de subsistance (vol d'ignames, de vivres, de cabris, etc...) aux braquages, aux vols à mains armées et aux trafics illicites de produits prohibés. Cette situation fait de cette couche juvénile désœuvrée et pauvre, une main d'œuvre potentielle et facilement recrutée par les groupes terroristes, contre des dons ou autres promesses. C'est pourquoi, il importe que les pouvoirs publics prennent au sérieux les activités de construction d'infrastructures socio communautaires (mosquées, écoles coraniques, centres de santé, ...) par certaines OBNL/ONG.

Par ailleurs, de par sa position géographique et son accès direct à la mer, le Bénin constitue un pays de transit vers les pays du sahel et le Nigéria, ce qui l'expose à certaines nouvelles formes de criminalité et le rend vulnérable à travers des flux migratoires incontrôlés à ses frontières surtout avec le grand Nigéria voisin. A ces frontières en effet, des groupes ethniques communs à plusieurs pays de la sous-région s'adonnent dans l'informel à plusieurs activités à risques et parfois illicites telles que la vente et l'achat de devises, la contrebande de diverses marchandises (faux médicaments, essence frelatée, ...), le trafic de stupéfiant, d'organes humains, etc..., en toute tranquillité et dans l'anonymat total.

Les facteurs démographiques et géographiques présentent ainsi pour le Bénin, une vulnérabilité élevée de FT, surtout dans les zones frontalières avec les pays touchés.

8- Autres facteurs

Plusieurs autres facteurs constituent des sources de vulnérabilité majeure du financement du terrorisme. Il s'agit essentiellement de :

- la porosité des frontières béninoises avec un flux migratoire important et divers trafics de contrebande, de devises et autres, surtout avec les frontières nigérianes. En effet, en plus des accords d'intégration régionale qui allègent les mesures de contrôles aux frontières, il est relevé un manque cruel d'équipements modernes de contrôle, de ressources et de moyens roulants des unités de surveillances des frontières ;
- l'utilisation massive d'espèces dans les transactions et le nombre important de cambistes informels, ce qui ne facilite pas la traçabilité des transactions financières sur les devises ;
- l'utilisation anonyme avec absence de seuil des systèmes de transfert d'argent et de la monnaie électronique aggravée par leur exploitation à distance via internet ou le téléphone portable ;

- l'absence de supervision et de contrôle des activités des ONG / OBNL, surtout l'inexistence d'un cadre institutionnel et réglementaire pour encadrer leurs financements.

Au regard de l'ensemble de ces points de faiblesse soulevés, la vulnérabilité de FT de la variable « autres facteurs » est jugée élevée.

Conclusion

La vulnérabilité globale de financement de terrorisme au Bénin qui se déduit des évaluations et appréciations faites ci-dessus sur les huit (08) facteurs ou variables est jugée moyennement élevée.

SECTION III : LE RISQUE DE FINANCEMENT DE TERRORISTE

Le risque global de FT est déterminé par l'évaluation de la menace et de la vulnérabilité globales de financement de terrorisme. Il est jugé moyen comme matérialisé dans la matrice ci-après :

MENACE GLOBALE	E								
	ME								
	M								
	MF						RISQUE GLOBAL DE FT AU BENIN		
	F								
		Faible (F)	Moyennement Faible (MF)	Moyenne (M)	Moyenne Elevé (ME)	Elevé (E)			
									VULNERABILITE GLOBALE

Figure 10 : Matrice du risque global du Bénin au FT

En conclusion :

- La menace nationale ou globale de FT est moyennement faible ;
- La vulnérabilité nationale ou globale de FT est moyennement élevée.

Il s'en déduit que le risque global de FT au Bénin est moyen.

CHAPITRE 3. : RISQUES LIÉS AU SECTEUR DE L'INCLUSION FINANCIÈRE

SECTION I- CONTEXTE ET PRINCIPAUX ACTEURS DU SECTEUR

I- CONTEXTE

Le Bénin comme la plupart des pays de l'UEMOA est caractérisé par la faiblesse du taux de bancarisation de sa population. Malgré les multiples plans d'actions mis en œuvre pour promouvoir la bancarisation, les résultats obtenus n'ont pas été à la hauteur des effets escomptés. Ainsi entre 2007 et 2012 par exemple, le taux de bancarisation n'a enregistré qu'une augmentation sensible, passant de 5,09% à 12,64%. Or parallèlement, l'engouement des populations pour les services de micro finance n'a cessé de s'accroître et le taux d'utilisation de ces services est passé de 29,54% à 39,36% sur la même période.

A fin décembre 2015, le taux global d'utilisation des services financiers de proximité (hormis les services bancaires classiques) s'établit à 56,72%. Ce taux est calculé en rapportant le nombre de comptes ouverts dans les SFD, les Emetteurs de Monnaie Electronique (EME) et la Poste, à la population adulte (plus de 15 ans d'âge) estimée à 5.726.080 habitants à fin décembre 2015. Ces indicateurs font apparaître l'importance du secteur dans l'économie nationale et son impact sur la population.

Ce constat qui traduit une meilleure adéquation des services financiers offerts par les institutions de micro finance avec les besoins de la population, a conduit les autorités à orienter leurs actions vers la promotion du secteur de la finance inclusive.

La notion d'inclusion financière fait référence à un état où l'ensemble des individus de la population et les entreprises ont un accès à des services financiers de base fournis par les institutions financières formelles. Cette accessibilité se mesure par rapport au coût, à la couverture géographique et à l'adéquation des services proposés aux besoins des populations. Une plus grande accessibilité des services financiers favorise l'atteinte d'une croissance soutenue et inclusive et permet de lutter efficacement contre la pauvreté. Eu égard à ces retombées positives, la question de l'inclusion financière est au cœur des préoccupations des autorités nationales.

La promotion de l'inclusion financière s'est traduite par l'ouverture du marché à de nouveaux acteurs susceptibles d'aider au développement du secteur. C'est ainsi que les Etablissements de Monnaie Electronique (EME) évoluent désormais aux côtés des acteurs traditionnels de la finance que sont les banques, les Systèmes Financiers Décentralisés et la Poste. En outre, avec l'avènement des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC), les Opérateurs de Téléphonie Mobile (OTM), les entreprises financières de technologie (FINTECH) et les Structures de Transfert Rapide d'Argent (STRA) ont développé des solutions de paiement très attractives, ce qui leur permet d'intervenir dans l'offre des services financiers en qualité de partenaires techniques des structures habilitées citées ci-dessus.

Enfin, il convient de relever l'importance des acteurs informels dans le secteur. Ces derniers exercent en marge de toute réglementation et proposent des services financiers de proximité (crédit, épargne, change manuel, transfert d'argent, etc.) aux populations.

II- LES ACTEURS DE L'INCLUSION FINANCIERE

Les principaux acteurs qui animent le secteur de l'inclusion financière au Bénin sont les fournisseurs de service, les partenaires techniques et les autorités de régulation.

II-1 Fournisseurs de services

Au Bénin, les structures habilitées à offrir les services financiers à la population sont : les banques, les SFD, les Etablissements de Monnaie Electronique et la Poste. Il convient de relever que ces structures travaillent généralement en partenariat avec d'autres acteurs qui interviennent sur le marché en qualité de partenaire technique. Tel est le cas des OTM, des STRA et des FINTECH. En outre la mise à disposition de ces services aux populations s'appuie sur des réseaux d'agents constitués de personnes physiques ou morales.

II-1.1 Les Banques

Acteurs par excellence de la finance, les banques sont aux termes de la loi n° 2012-24 du 24 juillet 2012 portant réglementation bancaire en République du Bénin, les intermédiaires agréés habilités à effectuer au titre de profession habituelle, les opérations bancaires parmi lesquelles nous pouvons citer la mise à disposition des moyens de paiement. C'est à ce titre qu'elles interviennent dans la sphère de la finance inclusive notamment par le biais de l'émission de la monnaie électronique adossée au téléphone portable en partenariat avec les OTM.

A fin juin 2017, deux banques de la place exercent cette activité en partenariat avec l'OTM Etisalat Bénin, propriétaire du réseau GSM Moov. Il s'agit de Ecobank Bénin et de la Banque Atlantique Bénin. Le produit de porte-monnaie électronique commercialisé dans le cadre de ces partenariats est « Moov Money ».

En dehors de la monnaie électronique, certaines banques ont développé de produits de transfert rapide d'argent pour répondre aux besoins de la clientèle non bancarisée désirant effectuer des virements à l'échelle nationale ou internationale.

II-1.2 Les Systèmes Financiers Décentralisés (SFD)

Aux termes des dispositions de l'article 4 de la loi 2012-14 de mars 2012 portant réglementation des SFD en République du Bénin, les activités autorisées pour les SFD sont :

- les comptes d'épargne ou les comptes de dépôt ;
- les crédits ;
- les opérations d'engagement par signature.

Toutefois, les SFD peuvent proposer d'autres services mais le volume de ces activités ne doit pas dépasser les 5% du volume de leurs activités habituelles. Ainsi, il est observé aujourd'hui dans la plupart des SFD l'exercice des activités de transfert d'argent et de « mobile Banking ».

II-1.3 La Poste du Bénin

La Poste du Bénin est une entreprise publique nationale à caractère social et commercial qui inclut l'inclusion financière comme objectif. Quatre (04) structures à savoir : le Centre des Chèques Postaux (CCP), la Caisse Nationale d'Epargne (CNE), la Finance Numérique et la Poste Finance permettent à la Poste du Bénin d'offrir des services financiers aux populations de la basse ou moyenne classe.

La Poste du Bénin jouit d'une grande légitimité dans l'offre de ses services financiers et, de ce fait, contribue à l'inclusion financière des populations exclues du système bancaire classique. A titre illustratif, au 31 décembre 2017, le nombre de comptes ouverts auprès de la Poste est de 608 586 avec un montant cumulé de 53 701 032 180 FCFA pour la Caisse Nationale d'Epargne (CNE) et de 44 612 pour une valeur totale de 9 725 141 076 FCFA pour le Centre des Chèques Postaux . En ce qui concerne la Poste Finance l'encours de microcrédit s'élève à 6 797 000 000 FCFA tandis que les services de transferts d'argent se situent en réception à 5 182 703 175 FCFA et en paiement à 10 194 501 354 FCFA.

II-1.4 Etablissement de Monnaie Electronique (EME)

Fort de son expérience avec les banques de la place dans le domaine de l'offre de services financiers via la téléphonie mobile, l'opérateur Spacotel Bénin a créé une filiale dénommée MTN Mobile Money Bénin SA, qui a obtenu l'agrément en qualité d'EME en novembre 2016. A fin juin 2017, cette société est l'unique Etablissement de Monnaie Electronique au Bénin. A cette date, elle a à son actif 2.613.198 clients abonnés et 77% de l'encours total de la monnaie électronique en circulation, soit 24,6 milliards FCFA.

Outre la gestion des comptes, plusieurs services sont adossés aux porte-monnaie électroniques MTN Mobile Money tels que les virements, les paiements de facture, les règlements d'achats de biens et services, etc.

L'activité d'émission et de gestion de la monnaie électronique est encadrée par l'Instruction n°008-05-2015 régissant les conditions et modalités d'exercice des activités des émetteurs de monnaie électronique dans les Etats membres de l'UMOA.

II-2 Les partenaires techniques

Ce sont des catégories d'acteurs qui interviennent en qualité de partenaires techniques ou prestataires dans le secteur des services financiers de proximité.

II-2.1 Les Opérateurs de Téléphonie Mobile (OTM)

Les deux principaux opérateurs GSM du Bénin ont développé chacun leur propre solution de paiement. Il s'agit de MTN Mobile Money de l'opérateur SPACETEL Bénin et de Moov Money de ETISALAT Bénin. Ces produits sont commercialisés sous la responsabilité des banques pour ce qui concerne Moov Money, et de l'EME MTN Mobile Money pour le produit du même nom.

Outre la gestion de la plate-forme technique dédiée à l'activité d'émission de la monnaie électronique, ces opérateurs interviennent également dans la distribution des produits de porte-monnaie électronique à travers leurs réseaux d'agents. Ils endossent ainsi les rôles de partenaire technique et de distributeur principal.

II-2.2 Les Structures de Transfert Rapide d'Argent (STRA)

A fin juin 2017, on dénombre dans le secteur des transferts rapides d'argent 12 produits dont 08 développés par des opérateurs internationaux et 04 par les banques. Il s'agit, pour les opérateurs internationaux, de Western Union, MoneyGram, Ria, Sigue Money Transfer, Coinstar Money Transfer, Money Express, Wari et Small World.

Ces opérateurs sont des partenaires techniques agissant sous le couvert des banques qui sont entièrement responsables de l'activité. Les services de transfert rapide d'argent sont disponibles aux guichets des agences bancaires mais également au niveau des distributeurs recrutés par les banques partenaires dans le cadre d'un contrat de sous-agents encadré par la Banque Centrale.

II-2.3 Les agents distributeurs

Pour atteindre le plus grand nombre, les prestataires de services financiers habilités s'appuient généralement sur des réseaux d'agents. L'agent doit être immatriculé au Registre du Commerce et du Crédit Mobilier (RCCM) qu'il soit personne physique ou morale.

Généralement, les agents sont recrutés parmi les acteurs qui, de par leur profession habituelle, ont une expérience dans la gestion des clients et de la liquidité comme les petits commerces de quartier, les pressings, les salons de coiffure, les pharmacies etc. Certains prestataires recourent à des réseaux de distribution déjà établis, comme les bureaux de poste ou les magasins de détail d'une chaîne.

Les agents sont habilités à effectuer des transactions financières de type retraits, dépôts, transferts et divers règlements pour le compte des clients.

II-2.4 Les prestataires informels de services financiers

Pour combler le vide laissé par les acteurs traditionnels de la finance auprès des populations non bancarisées, plusieurs structures se sont lancées dans l'offre de services financiers de proximité sans y être autorisées. On retrouve dans cette catégorie d'acteurs aussi bien des sociétés régulièrement constituées avec un registre de commerce que des personnes physiques inscrites ou non au RCCM. Il s'agit notamment, des tontiniers, des agences de transfert d'argent basées sur le système « hawala », des cambistes offrant des services de change manuel, des prêteurs à gage, etc.

Ne disposant pas de statistiques officielles sur ce secteur informel, sa prise en compte dans le cadre de la présente évaluation, ne pourrait être que subjective.

II-3 Autorités de Régulation

La diversité des acteurs intervenant dans le secteur de l'inclusion financière explique la multiplicité des autorités de régulation agissant en qualité de superviseur.

II-3.1 La Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO)

L'une des missions principales de la BCEAO est de veiller à la stabilité du système bancaire et financier de l'UMOA. C'est à ce titre qu'elle assure la supervision des principaux acteurs de la finance inclusive au Bénin, à savoir les banques, les EME et les SFD de "grande taille" (encours de crédit ou de dépôt supérieur ou égal à 2 milliards de FCFA sur deux exercices consécutifs). Elle exerce cette mission de supervision sur le territoire national à travers sa Direction Nationale constituée de deux agences, la principale à Cotonou et l'auxiliaire à Parakou.

La supervision de la Banque Centrale est basée sur des contrôles sur pièces et sur place. Dans le cadre des contrôles sur pièces, les établissements assujettis ont des obligations de reportings périodiques qu'ils transmettent à la Banque Centrale pour le suivi de leurs activités. S'agissant des contrôles sur place, la Banque Centrale est habilitée à effectuer des missions d'inspection auprès de ses assujettis. Dans certains cas, ces missions peuvent être étendues aux partenaires techniques. En sa qualité de garant de la stabilité financière dans l'Union, le champ de supervision de la BCEAO couvre les aspects relatifs à la LBC/FT.

II-3.2 L'Agence Nationale de Surveillance des Systèmes Financiers Décentralisés (ANSSFD)

Organe sous tutelle du Ministère de l'Economie et des Finances, l'ANSSFD a pour rôle principal de veiller à l'application effective des dispositions de la réglementation relative aux Systèmes Financiers Décentralisés (SFD). Elle contribue en outre à l'élaboration et à la mise en œuvre des stratégies nationales sur le secteur de la finance décentralisée.

S'agissant plus précisément de la lutte contre le blanchiment des capitaux, l'ANSSFD est chargée de veiller à la mise en œuvre effective du dispositif LBC/FT par les SFD et d'appuyer les actions d'information et de prévention menées par la Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières (CENTIF).

II-3.3 L'Autorité de Régulation des Communications Electroniques et de la Poste (ARCEP)

L'ARCEP est l'organe de régulation du secteur des Postes et Télécommunications, placé sous la tutelle du Ministère de l'Economie Numérique et de la Communication.

Sa supervision est limitée aux aspects techniques relatifs à l'offre des services de communication. Toutefois, les services financiers via la téléphonie mobile étant considérés comme des services à valeur ajoutée, leur mise en exploitation doit faire l'objet d'une déclaration d'intention auprès de l'ARCEP conformément aux dispositions de l'Arrêté n°013/MCTIC/DC/SGM/CTAP/DGCEP

/DRC/SA du 12 février 2016 fixant les modalités et conditions particulières d'exploitation des services à valeur ajoutée en République du Bénin.

Il y a lieu de relever l'inexistence formelle d'une autorité de supervision et de contrôle des services financiers offerts via les technologies de télécommunication (cas de la Poste, des EME et autres services de paiement par téléphone portable). En effet, il y a une sorte de conflit d'attributions et de compétence entre l'ARCEP qui supervise le secteur des télécommunications et la BCEAO qui est l'autorité de supervision et de contrôle du système financier et bancaire.

Au vu de la diversification des services financiers via les technologies modernes (la FinTech) et leur utilisation croissante par un nombre importants de clients, il y a lieu de définir et d'adopter une réglementation spécifique et adaptée pour encadrer et accompagner le développement de ce secteur dans l'intérêt des populations défavorisées pour un accès facile aux services financiers de base. Ce faisant, les pouvoirs publics garantiront la préservation du secteur d'une utilisation abusive aux fins de BC/FT à travers des modalités de mise en œuvre des programmes de LBC/FT par les différents acteurs de la finance inclusive.

SECTION II- ANALYSE DES VULNERABILITES DU SECTEUR AU BC/FT

I- CADRE REGLEMENTAIRE DU SECTEUR DE L'INCLUSION FINANCIERE

En plus des deux lois n°2006-14 du 31 octobre 2006 et n°2012-21 du 10 mai 2012 relatives à la LBC/FT, lesquelles qui s'appliquent à toute personne physique ou morale qui, dans le cadre de sa profession, réalise, contrôle, conseille ou effectue des opérations entraînant des mouvements de capitaux, le dispositif réglementaire encadrant le secteur comprend des textes spécifiques à chaque acteur. On peut citer :

➤ La loi n°2012-24 portant réglementation bancaire en République du Bénin

Ce texte qui est une loi cadre, fixe les conditions d'exercice de la profession bancaire au Bénin et s'applique aux banques et aux établissements financiers à caractère bancaire. Aux termes de l'article 26 de cette loi, "Toute condamnation... pour infraction à la législation contre le blanchiment de capitaux, emporte de plein droit interdiction de diriger, d'administrer ou de gérer un établissement de crédit ou une de ses agences... ». En outre, conformément aux dispositions de l'article 68 du texte, « Les établissements de crédit peuvent être déclarés pénalement responsables, dans les conditions prévues par les dispositions de l'article 42 de la loi uniforme relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux dans les Etats membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA). »

➤ **La loi n°2012-14 portant réglementation des Systèmes Financiers Décentralisés en République du Bénin**

Cette loi constitue le cadre général qui régit les activités des systèmes financiers décentralisés sur le territoire national. A ce titre, elle indique les conditions d'octroi et de retrait d'agrément et donne des orientations pour une gestion efficiente et professionnelle des SFD.

➤ **L'Instruction n°008-05-2015 régissant les conditions et modalités d'exercice des activités des émetteurs de monnaie électronique dans les Etats membres de l'UMOA.**

Ce texte qui émane de la BCEAO organise l'activité d'émission de la monnaie électronique en définissant le rôle de chaque acteur dans l'écosystème du secteur. Il formalise le cadre de supervision de la Banque Centrale, énonce les exigences et spécifications techniques requises pour les plateformes de gestion de la monnaie électronique et fixe les mesures de protection des clients.

S'agissant de la LBC/FT, ce texte comble le vide relevé au niveau des lois LBC/FT en ce qui concerne les EME. En effet, l'article 26 de l'Instruction formalise comme suit, les obligations des EME en matière de LBC/FT : « Les établissements de monnaie électronique sont soumis à la réglementation en vigueur en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. A ce titre, ils doivent mettre en place un système automatisé de surveillance des transactions ayant comme support la monnaie électronique. Ils sont également tenus d'instaurer un dispositif spécifique de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, conformément à la réglementation en vigueur. En outre, ils conservent toutes les données relatives aux opérations qu'ils traitent sur une période de dix ans, à compter de la fin de l'exercice au cours duquel ces transactions ont été réalisées. Les distributeurs informent l'établissement émetteur des opérations suspectes qui ont un lien avec la monnaie électronique. *L'établissement émetteur procède, le cas échéant, à leur déclaration à la CENTIF.* »

➤ **L'Instruction n°01/2007/RB du 02 juillet 2007 relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux dans les organismes financiers ;**

Ce texte a été pris en application des dispositions de l'article 13 de la loi relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux. Il a pour objet de préciser les modalités de mise en œuvre des programmes de lutte contre le blanchiment des capitaux par les organismes financiers qui sont sous la supervision de la Banque Centrale.

II- ANALYSE DES VULNERABILITES DU SECTEUR LIEES AU BC/FT

Pour appréhender la vulnérabilité du secteur de l'inclusion financière, la méthodologie retenue à consister à :

- utiliser le « module 9 : produits d'inclusion financière » de l'outil de la Banque Mondiale pour évaluer les principaux produits d'inclusion financière que sont la monnaie électronique et le transfert rapide d'argent ;

- utiliser le « module 6 : autres institutions financières » de l'outil de la Banque Mondiale pour évaluer les SFD et la Poste.

Selon la documentation fournie par la Banque Mondiale, sont considérés comme services financiers inclusifs, les produits présentant les caractéristiques ci-après :

- accessibles à des groupes sociaux défavorisés ;
- avoir ou paraît avoir un faible niveau de risque de BC/FT ;
- est ou paraît être exempt des mesures de contrôle LBC/FT ou sujet de simplification des contrôles existants.

Au regard de ces critères, quatre produits ont été retenus pour l'analyse des risques dans le cadre de l'ENR à savoir :

- la monnaie électronique ;
- le transfert rapide d'argent (TRA) ;
- la petite épargne ;
- le microcrédit.

II-1 Vulnérabilité du produit « Mobile money » au risque BC/FT

Aux termes de l'article 1 de l'instruction n°008-05-2015, la monnaie électronique est définie comme étant une valeur monétaire représentant une créance sur l'émetteur et qui est :

- stockée sur un support électronique ou magnétique ;
- émise sans délai contre remise de fonds d'un montant qui n'est pas inférieur à la valeur monétaire émise ;
- acceptée comme moyen de paiement par des personnes physiques ou morales autre que l'émetteur.

Au Bénin, la forme la plus répandue de la monnaie électronique est le porte-monnaie électronique adossé au téléphone portable communément appelé "mobile money". Les structures habilitées à offrir ces produits à la population sont les banques, les établissements financiers de paiement, les EME et les SFD. Toutefois, ces structures peuvent conclure des partenariats techniques avec d'autres acteurs notamment les opérateurs GSM dans le cadre de l'offre de ces services.

A fin décembre 2017, on relève deux produits phares de mobile money sur le marché béninois. Il s'agit des porte-monnaie électroniques MTN Mobile Money et Moov Money. Les services actuellement offerts à travers les porte-monnaie électroniques via la téléphonie mobile sont la gestion de compte, les virements, les retraits et dépôts d'espèces et les paiements (règlements d'achats, de factures, de salaires...).

Le tableau ci-après résume les statistiques sur les services financiers offerts via la téléphonie mobile au Bénin de 2016 à 2017.

Services de paiement électronique	Année N-1 (2016)		TOTAL 2017	
	Volume	Valeur	Volume	Valeur
Rechargements téléphoniques (achat de crédit téléphonique)	14 941 153	8 807 321 801	31 684 572	17 657 301 103
Rechargements cash (dépôt – versement)	10 051 926	344 048 116 113	27 587 323	542 877 238 683
Retraits cash – espèces	9 310 351	302 984 064 569	31 903 260	516 449 576 900
Transferts personne à personne	3 453 713	221 459 292 573	12 199 842	761 719 259 460
Transfert de fonds à partir de comptes bancaires de particuliers vers le porte-monnaie électronique	0	0	3 697	165 238 749
Réception de fonds à partir de comptes bancaires de particuliers	0	0	5 726	646 587 385
Transactions intra-UEMOA	239 545	6 838 983 184	609 501	17 181 216 456
Transactions internationales (hors de l'Union)	0	0		
Paiements de factures	131 082	1 073 855 020	1 016 051	6 841 974 385
Transactions avec les administrations publiques (impôts, taxes, bourses, salaires, indemnités sociales, etc)	14 463	82 530 900	1 150	4 140 000
Transactions avec les institutions de microfinance (indiquer type de transactions)	0	0		
Paiement marchand	147 543	30 974 676 842	78 445	9 436 904 168
Paiement de salaires	105 160	3 076 609 026	304 837	5 322 870 174
Autres (indiquer et donner le détail en dessous si la valeur totale est supérieure à 200 millions FCFA)	4 530	177 017 690	696 023	699 281 925
TOTAL	38 399 466	919 522 467 718	106 090 427	1 879 001 589 388

Tableau n° 47 : Statistiques sur les services financiers via la téléphonie mobile au Bénin (source BCEAO)

II-1-1 Evaluation et appréciation des facteurs de vulnérabilité du « Mobile money »

Les évaluations et appréciations portées sur les caractéristiques du Mobile Money se présentent comme suit :

Il ya-t-il un seuil pour les valeurs des transactions qui peuvent être effectuées à travers le produit?	<input checked="" type="radio"/> No <input type="radio"/> Yes
Il ya-t-il un seuil pour le nombre de transactions qui peuvent être effectuées à travers le produit?	<input checked="" type="radio"/> No <input type="radio"/> Yes
L'utilisation anonyme du produit est-elle possible?	<input checked="" type="radio"/> Yes <input type="radio"/> No
Une ouverture de compte à distance est-elle autorisée?	<input checked="" type="radio"/> Yes <input type="radio"/> No
Les transactions à distance sont-elles autorisées?	<input checked="" type="radio"/> Yes <input type="radio"/> No
Des crimes financiers suspects ont-ils été commis en utilisant le produit?	<input checked="" type="radio"/> Yes <input type="radio"/> No <input type="radio"/> Not Sure
Les transactions transnationales sont-elles permises?	<input checked="" type="radio"/> Yes <input type="radio"/> No
Si les transferts transnationaux sont permis, est-ce que les produits sont envoyés dans des juridictions à risque élevé (ou s'ils sont de nouveaux produits, devraient-ils être envoyés dans des juridictions à risque élevé)?	<input checked="" type="radio"/> Yes <input type="radio"/> No <input type="radio"/> Not Sure
Si les transferts transnationaux sont permis, est-ce que les produits reçus proviennent de juridictions à risque élevé (ou s'ils sont de nouveaux produits, devraient-ils être reçus des juridictions à risque élevé)?	<input checked="" type="radio"/> Yes <input type="radio"/> No <input type="radio"/> Not Sure
Le produit est-il offert aux, et utilisé par, des clients non-résidents et/ou non-citoyens?	<input checked="" type="radio"/> Yes <input type="radio"/> No
L'utilisation du produit par les clients non-résidents et/ou non-citoyens est-elle importante?	<input type="radio"/> Yes <input type="radio"/> No <input checked="" type="radio"/> Not Sure
Les personnes/entreprises juridiques sont-elles autorisées à utiliser le produit?	<input checked="" type="radio"/> Yes <input type="radio"/> No
Ce produit utilise-t-il des correspondants ou agents bancaires?	<input checked="" type="radio"/> Yes <input type="radio"/> No

Tableau n° 48 : Evaluation des caractéristiques du Mobile Money

En résumé, on retient de cette évaluation que l'utilisation anonyme, l'absence de seuil l'exploitation à distance et son ouverture sur l'extérieur (utilisation intra-UEMOA) sont autant de facteurs qui rendent vulnérable le Mobile Money.

II-1-2 Evaluation de l'environnement global des risques liés au « Mobile money »

L'évaluation de l'environnement du risque global du Mobile Money se présente comme suit :

Menaces du BC/FT	
Il y'a-t-il d'importants montants d'avoires provenant du crime générés dans le pays?	<input type="radio"/> Yes <input type="radio"/> No <input checked="" type="radio"/> Limited
Il y'a-t-il des activités de terrorisme importantes dans votre pays?	<input type="radio"/> Yes <input checked="" type="radio"/> No <input type="radio"/> Limited
Mesures de contrôle global LBC/FT	
Il y'a-t-il des pénétrations/contrôles de marchés (incluant "l'aptitude et l'honorabilité") pour les fournisseurs de produits d'inclusion financière (IF)?	<input checked="" type="radio"/> Yes <input type="radio"/> No <input type="radio"/> Limited
Les fournisseurs de produits IF potentiels/existants doivent-ils établir des mécanismes de surveillance pour détecter des transactions inhabituelles et suspectes?	<input checked="" type="radio"/> Yes <input type="radio"/> No <input type="radio"/> Limited
Les fournisseurs de produits IF potentiels/existants ont-ils des mécanismes de surveillance appropriés pour détecter des transactions inhabituelles et suspectes?	<input type="radio"/> Yes <input type="radio"/> No <input checked="" type="radio"/> Limited
Les agences de contrôle ont-elles des politiques/procédures et orientations générales pour examiner/surveiller les risques résultant des produits IF?	<input checked="" type="radio"/> Yes <input type="radio"/> No <input type="radio"/> Limited
Les agences de contrôle ont-elles des ressources à allouer à la surveillance et/ou supervision des produits IF?	<input type="radio"/> Yes <input type="radio"/> No <input checked="" type="radio"/> Limited
Le personnel des institutions financières compétentes reçoit-il une formation adéquate pour distinguer et rapporter des clients ou transactions inhabituels/suspects lorsqu'on traite avec les produits IF?	<input type="radio"/> Yes <input type="radio"/> No <input checked="" type="radio"/> Limited
Les gestions des institutions qui offrent les produits IF ont-elles une connaissance et un engagement concernant la LBC/FT?	<input type="radio"/> Yes <input type="radio"/> No <input checked="" type="radio"/> Limited
Il y'a-t-il des orientations générales pour appuyer les institutions financières dans la détection et la déclaration des clients ou transactions inhabituels/suspects lorsqu'on traite avec les produits IF?	<input type="radio"/> Yes <input type="radio"/> No <input checked="" type="radio"/> Limited

Tableau n° 49 : Evaluation de l'environnement global des risques du Mobile Money

Les principales conclusions à retenir de l'évaluation des caractéristiques du produit et de son environnement global se résument comme suit :

➤ **Au plan réglementaire**

L'inexistence de seuil en avoires de monnaie électronique pour les distributeurs et accepteurs de porte-monnaie électronique constitue une brèche pour les blanchisseurs de capitaux. En effet, ces derniers pourraient utiliser ce canal pour remettre des fonds illégalement acquis dans le circuit économique en devenant des master distributeurs ou accepteurs. Cependant, il faut relever qu'il serait difficile pour le régulateur de déterminer un seuil pour tous les distributeurs compte tenu du fait que ces derniers n'ont pas les mêmes niveaux d'activité. La solution serait peut-être de formaliser dans un texte réglementaire, l'obligation pour les émetteurs de monnaie électronique d'imposer des limites d'avoires en monnaie électronique pour leurs distributeurs sur la base du volume de leurs activités. Ainsi les contrôles à effectuer dans ce sens devraient permettre de s'assurer que les avoires en monnaie électronique des distributeurs sont en adéquation avec les chiffres d'affaires réalisés par ces derniers.

La non identification de certains clients est un facteur de risque important. En effet, l'instruction autorise l'ouverture de compte de porte-monnaie électronique pour les porteurs non identifiés.

Cependant les avoirs en monnaie électronique de ces derniers ne doivent pas dépasser 200.000 CFA en cumul mensuel. Cette souplesse introduite par le régulateur pour tenir compte des réalités de nos pays où l'identification des personnes constitue encore un défi à relever, peut profiter aux blanchisseurs de capitaux. En effet, la possibilité de détenir une multiplicité de porte-monnaie électroniques, notamment en ce qui concerne les cartes prépayées, permet de contourner les limites réglementaires et remet en cause la pertinence de cette mesure. A cet égard, l'utilisation de données biométriques (photographie ou empreintes digitales) par les émetteurs de monnaie électronique pour identifier les porteurs sans pièce d'identité pourrait être suggérée. Toutefois, cette utilisation doit être bien encadrée par des textes légaux pour ne pas enfreindre aux droits des personnes sur la protection des données personnelles.

➤ **Au plan opérationnel**

Le risque le plus important vient de l'organisation du circuit de distribution des services financiers mobiles. En effet, les émetteurs que sont les banques, les SFD ou les EME s'appuient généralement sur des réseaux d'agents pour la distribution de leurs produits de porte-monnaie électroniques. De ce fait, même si l'émetteur est juridiquement responsable de la mise en œuvre du dispositif LBC, les aspects relatifs au KYC sont gérés par les distributeurs qui sont directement en contact avec les clients. Or, ces derniers étant des acteurs non-financiers, sont souvent réfractaires à la mise en œuvre des dispositions LBC.

Il faut également relever que quand bien même ils le voudraient, l'absence d'un dispositif efficace de vérification de l'authenticité des pièces d'identité constitue une forte limite d'autant plus que c'est souvent une copie qui est présentée. Ainsi, il arrive souvent que ces derniers ne réclament aucune preuve d'identité aux clients qui effectuent des opérations de virement en remettant des espèces.

La célérité des transactions et la disponibilité immédiate des fonds stockés sont les atouts majeurs des porte-monnaie électroniques. Ces atouts, couplés aux problèmes d'identification relevés ci-dessus, font de cet outil le meilleur moyen de paiement des cybercriminels et autres arnaqueurs qui l'utilisent à la fois pour commettre leur crime mais aussi pour blanchir les revenus illégalement acquis.

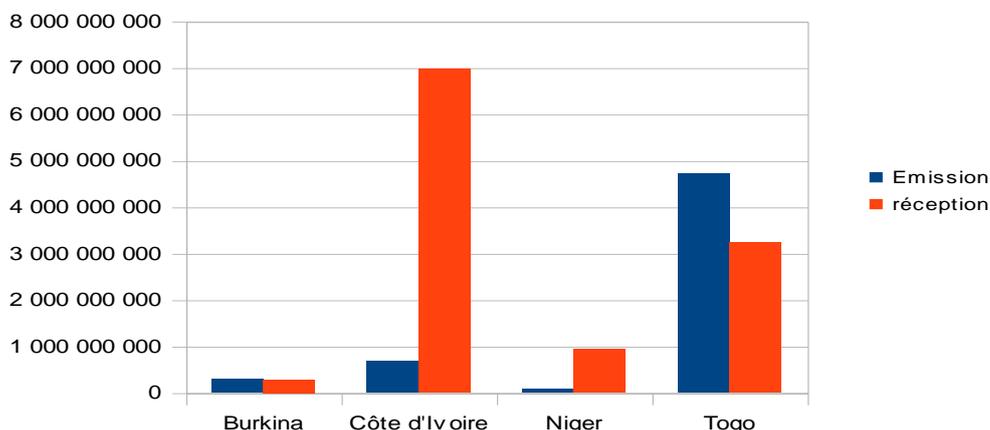
Comme exemple, on peut citer le cas d'une victime qui, sur ordre de l'arnaqueur effectue un ou plusieurs virements vers des porte-monnaies électroniques non identifiés. Une fois les virements effectués, l'argent est retiré auprès de distributeurs peu regardant qui décaissent les fonds sans demander au préalable l'identité du bénéficiaire dont il ne connaît que le numéro de téléphone. Dans ces conditions, il est quasiment impossible de retrouver la trace de ces délinquants financiers dont les comptes n'ont pas été identifiés au préalable. Il en est de même pour les faussaires qui injectent de faux billets dans le circuit économique en faisant des dépôts sur leur compte de porte-monnaie électronique auprès des distributeurs très peu outillés et pas du tout formés pour la détection de faux

billets. Ces différents cas posent également le problème du contrôle des sources de revenus utilisés pour effectuer les transactions.

S'agissant du financement du terrorisme, il faut relever qu'en ce qui concerne le mobile money, les virements vers les pays hors zone UEMOA comme le Nigeria ne sont autorisés que s'ils sont effectués par l'entremise d'une banque, ce qui pourrait en réduire les risques.

Les transactions intra-UEMOA sont quant à elles possibles mais leur volume demeure relativement faible. En effet, le montant total des virements intra-UEMOA effectués au cours de l'année 2017 s'élève à 17 181 216 456 FCFA, soit 0,91% de la valeur totale des opérations réalisées via le mobile money, la même période. Actuellement, les services disponibles sur le marché ne concernent que le Togo, la Côte d'Ivoire, le Burkina et le Niger.

Répartition par pays des transactions intra-UEMOA



Graphique n° 21 (source BCEAO)

Il ressort de l'analyse de ce graphique qu'en réception, les flux les plus importants proviennent de la Côte d'Ivoire tandis qu'en émission, les virements effectués vont majoritairement vers le Togo.

En conclusion, la vulnérabilité du mobile money face aux risques de BC/FT demeure significative. En effet, pour promouvoir l'inclusion financière, les autorités de contrôle ont voulu mettre en place un dispositif réglementaire allégé pour permettre au plus grand nombre et particulièrement aux couches défavorisées d'accéder aux services financiers de base. Cependant, force est de constater que le dispositif des limites transactionnelles mis en place pour circonscrire l'utilisation de ce produit aux opérations de petits montants présente des failles. De ce fait, la réglementation étant plus corsée au niveau des autres branches du secteur des services financiers (produits bancaires notamment) les failles relevées au niveau de la réglementation relative à la monnaie électronique pourraient faire de cet outil, le meilleur canal de blanchiment des capitaux. En

outre, au regard des perspectives de développement du secteur du mobile money qui enregistre actuellement une croissance fulgurante aussi bien en nombre qu'en valeur des transactions (cf tableau n°47 ci-dessus), le niveau du risque LBC attaché à ce produit pourrait être encore plus élevé.

Au regard de tout ce qui précède, la cotation attribuée au risque LBC/FT inhérent à l'utilisation du produit Mobile Money est « élevée ». Le Mobile Money ne devrait pas bénéficier de plus de mesures d'allègement en matière de LBC.

II-2 Vulnérabilité du produit « Transfert Rapide d'Argent (TRA) » au BC/FT

Aux termes de l'article 1 de l'Instruction n°013-11-2015, le TRA est défini comme une « opération par laquelle une somme d'argent déposée par un donneur d'ordre au guichet d'un prestataire habilité ou d'un sous-agent, est remise dans un bref délai, à un bénéficiaire, à un autre guichet d'un prestataire habilité ou d'un sous-agent, grâce à un système informatique sécurisé fonctionnant en temps réel ou quasiment. »

Conformément aux dispositions réglementaires en vigueur, seules les banques en leur qualité d'intermédiaire agréé, et les systèmes financiers décentralisés ayant obtenu une autorisation à cet effet, sont habilités à fournir des services de transfert rapide d'argent.

Toutefois, il convient de préciser que ces structures exercent généralement l'activité en partenariat avec les opérateurs internationaux tels que WESTERN UNION, MONEYGRAM, RIA et autres, qui sont les détenteurs des plateformes techniques sous-tendant l'offre de ces services.

Sur les trois dernières années les statistiques des transactions sur le transfert rapide d'argent entre le Bénin et les différentes zones géographiques du monde à savoir l'UEMOA, la CEDEAO, la CEMAC, le MAGHREB, les autres pays africains, l'Europe, l'Asie, l'Amérique, l'Océanie se présentent comme indiquées dans le tableau ci-après.

	TOTAL 2015		TOTAL 2016		TOTAL 2017	
	EMIS	RECUS	EMIS	RECUS	EMIS	RECUS
UEMOA	27 014 012 578	45 280 946 611	23 754 340 803	50 955 950 661	20 774 498 958	48 269 179 437
Bénin	4 870 463 015	5 517 718 548	4 249 439 901	5 795 558 617	2 503 540 199	5 382 443 886
Burkina Faso	3 163 704 730	6 763 576 741	3 237 186 319	7 433 310 255	3 365 878 137	8 329 306 642
Côte d'Ivoire	6 097 597 717	16 321 902 436	5 677 705 480	21 669 032 238	5 300 654 804	17 707 020 974
Guinée Bissau	416 066 271	564 583 400	258 253 516	493 205 421	218 765 549	746 217 566
Mali	2 054 829 057	3 810 305 611	1 776 809 831	4 112 416 675	1 480 933 370	4 047 042 917
Niger	1 411 597 337	3 829 162 137	1 109 162 465	2 788 049 487	920 335 445	1 832 274 113
Sénégal	4 060 664 804	3 597 842 644	3 456 705 828	4 193 603 993	3 480 814 908	5 187 967 675
Togo	4 939 089 649	4 875 855 094	3 989 077 463	4 470 773 975	3 503 576 548	5 036 905 664
CEDEAO HORS UEMOA	2 588 108 342	208 373 334 012	1 824 014 166	26 223 205 496	1 953 695 412	4 675 743 152
dont Nigeria	896 170 729	204 856 813 083	400 562 949	23 622 712 758	919 221 122	3 181 167 972
CEMAC	3 266 237 266	68 937 840 019	2 962 027 849	95 637 097 791	2 843 876 866	80 158 844 524
Cameroun	1 250 931 859	8 287 991 120	1 132 487 753	9 181 173 935	1 022 890 255	13 440 270 198
République Centrafricaine	285 664 398	3 202 391 309	328 961 608	4 634 368 393	429 685 593	5 270 531 004
République Démocratique du Congo	560 245 972	19 748 215 785	436 263 166	17 065 070 143	449 583 626	12 993 082 693
Gabon	827 657 389	24 790 676 366	776 601 265	33 716 168 212	591 499 570	22 875 329 282
Tchad	225 759 430	6 816 835 850	198 951 949	4 492 842 532	189 845 052	6 587 728 832
Guinée Equatoriale	115 978 217	6 091 729 589	88 762 108	26 547 474 576	160 372 770	18 991 902 515
MAGHREB	2 215 654 704	1 122 709 279	1 555 209 648	1 101 985 761	1 255 463 518	568 537 909
Tunisie	399 961 856	295 843 126	418 967 007	304 770 154	308 129 447	233 032 793
Algérie	162 959 056	356 306 026	170 863 888	284 219 738	132 388 551	164 951 523
Maroc	1 591 977 601	393 032 664	873 555 989	270 466 919	779 144 402	112 781 004
Autres pays du Maghreb	60 756 191	77 527 463	91 822 764	242 528 950	35 801 118	57 772 589
Autres Pays Africains	481 768 631	1 352 507 816	306 005 451	1 212 937 004	392 384 473	2 189 765 794
dont Afrique du Sud	481 768 631	1 176 209 567	245 872 206	973 142 408	353 045 603	1 428 925 200
EUROPE	19 182 379 906	69 888 546 190	15 801 763 375	88 801 897 124	16 762 342 797	108 346 874 439
dont France	15 063 474 642	44 379 941 212	12 271 914 209	54 965 614 293	13 030 334 674	67 225 570 463
Espagne	343 876 514	2 266 157 380	407 987 002	3 548 861 123	436 762 405	5 157 703 931
Italie	534 301 098	6 461 419 303	624 266 502	8 510 910 144	686 210 708	11 283 410 473
Portugal	56 018 724	1 413 602 831	134 447 258	1 899 208 577	202 668 174	1 968 632 023
Belgique	685 323 381	4 658 884 496	677 579 367	5 958 469 939	636 830 596	6 375 455 188
Grèce	45 067 888	363 263 938	61 390 328	307 130 734	85 765 583	445 908 240
Royaume-Uni	297 993 185	3 148 354 612	464 470 057	4 031 301 670	502 893 709	4 118 999 082
Luxembourg	10 364 303	354 767 095	60 241 110	577 452 453	100 420 274	600 214 461
Allemagne	2 018 499 793	5 739 334 041	973 690 502	7 628 069 552	896 183 544	9 096 530 816
Danemark	34 333 401	508 615 471	41 049 045	674 010 004	75 392 655	670 143 290
Autres Pays Européens	93 126 977	594 205 810	84 727 996	700 868 637	108 880 475	1 404 306 472
ASIE	5 357 318 720	2 799 489 929	5 680 669 879	18 405 448 516	5 566 148 925	10 608 821 973
Inde	897 225 007	613 907 505	999 154 388	1 507 204 831	1 308 964 785	1 172 516 601
Chine	4 258 523 120	1 686 467 454	4 509 627 099	16 257 872 285	4 127 621 569	8 526 314 982
Autres Pays d'Asie	201 570 593	499 114 970	171 888 392	640 371 400	129 562 572	909 990 390
AMÉRIQUE	7 344 764 053	29 312 939 230	6 413 145 145	24 806 844 672	4 751 761 095	35 492 186 500
Brésil	646 940 196	1 301 949 935	921 684 466	1 701 119 663	1 091 645 749	2 429 295 285
USA	6 548 230 048	27 283 556 531	5 139 423 020	22 365 378 499	3 483 524 469	31 329 865 110
Autres pays d'Amérique	149 593 809	727 432 764	352 037 660	740 346 511	176 590 877	1 733 026 105
OCÉANIE	88 928 842	1 440 602 795	103 279 333	1 740 654 040	117 950 898	1 238 734 083
TOTAL	67 539 173 042	428 508 915 881	58 400 455 649	308 886 021 066	54 418 122 943	291 548 687 811

Tableau n° 50 : Evaluation de l'environnement global des risques du Mobile Money (Source : BCEAO)

Les chiffres de ce tableau montrent l'importance du transfert rapide d'argent dans les échanges au Bénin. Les populations vivant au Bénin utilisent le TRA aussi bien en émission qu'en réception, à l'intérieur du pays qu'à travers le monde entier. Ainsi, dans la zone UEMOA c'est la Côte d'Ivoire qui arrive en tête des opérations de TRA sur les trois années présentées tant en émission qu'en réception. Dans la zone CEDEAO, c'est le Nigéria, dans la zone CEMAC le Cameroun et le Gabon se talonnent, dans le Maghreb c'est le Maroc, et l'Afrique du Sud arrive en tête parmi les autres pays africains. En Europe c'est avec la France que les transactions du TRA se réalisent le plus, en Asie c'est la Chine qui vient en tête et les USA dans les Amériques.

II-2-1 Evaluations et appréciations des facteurs de vulnérabilité du « TRA »

Les évaluations et appréciations portées sur les caractéristiques du TRA se présentent comme suit :

Il ya-t-il un seuil pour les valeurs des transactions qui peuvent être effectuées à travers le produit?	<input checked="" type="radio"/> No <input type="radio"/> Yes
Il ya-t-il un seuil pour le nombre de transactions qui peuvent être effectuées à travers le produit?	<input checked="" type="radio"/> No <input type="radio"/> Yes
L'utilisation anonyme du produit est-elle possible?	<input type="radio"/> Yes <input checked="" type="radio"/> No
Une ouverture de compte à distance est-elle autorisée?	<input type="radio"/> Yes <input checked="" type="radio"/> No
Les transactions à distance sont-elles autorisées?	<input checked="" type="radio"/> Yes <input type="radio"/> No
Des crimes financiers suspects ont-ils été commis en utilisant le produit?	<input checked="" type="radio"/> Yes <input type="radio"/> No <input type="radio"/> Not Sure
Les transactions transnationales sont-elles permises?	<input checked="" type="radio"/> Yes <input type="radio"/> No
Si les transferts transnationaux sont permis, est-ce que les produits sont envoyés dans des juridictions à risque élevé (ou s'ils sont de nouveaux produits, devraient-ils être envoyés dans des juridictions à risque élevé)?	<input checked="" type="radio"/> Yes <input type="radio"/> No <input type="radio"/> Not Sure
Si les transferts transnationaux sont permis, est-ce que les produits reçus proviennent de juridictions à risque élevé (ou s'ils sont de nouveaux produits, devraient-ils être reçus des juridictions à risque élevé)?	<input checked="" type="radio"/> Yes <input type="radio"/> No <input type="radio"/> Not Sure
Le produit est-il offert aux, et utilisé par, des clients non-résidents et/ou non-citoyens?	<input checked="" type="radio"/> Yes <input type="radio"/> No
L'utilisation du produit par les clients non-résidents et/ou non-citoyens est-elle importante?	<input type="radio"/> Yes <input type="radio"/> No <input checked="" type="radio"/> Not Sure
Les personnes/entreprises juridiques sont-elles autorisées à utiliser le produit?	<input checked="" type="radio"/> Yes <input type="radio"/> No
Ce produit utilise-t-il des correspondants ou agents bancaires?	<input checked="" type="radio"/> Yes <input type="radio"/> No

Tableau n° 51 : Evaluation des caractéristiques du TRA

On retient de cette évaluation que l'absence de seuil, l'exploitation à distance et son ouverture sur l'extérieur (utilisation à l'international) ainsi le recours aux réseaux d'agents distributeurs sont les principaux facteurs de vulnérabilité du TRA.

II-2-2 Evaluation de l'environnement global des risques liés au « TRA »

L'évaluation de l'environnement du risque global du TRA se présente comme suit :

Menaces du BC/FT	
Il y'a-t-il d'importants montants d'avoires provenant du crime générés dans le pays?	<input checked="" type="radio"/> Yes <input type="radio"/> No <input type="radio"/> Limited
Il y'a-t-il des activités de terrorisme importantes dans votre pays?	<input type="radio"/> Yes <input checked="" type="radio"/> No <input type="radio"/> Limited
Mesures de contrôle global LBC/FT	
Il y a-t-il des pénétrations/contrôles de marchés (incluant "l'aptitude et l'honorabilité") pour les fournisseurs de produits d'inclusion financière (IF)?	<input type="radio"/> Yes <input type="radio"/> No <input checked="" type="radio"/> Limited
Les fournisseurs de produits IF potentiels/existants doivent-ils établir des mécanismes de surveillance pour détecter des transactions inhabituelles et suspects?	<input checked="" type="radio"/> Yes <input type="radio"/> No <input type="radio"/> Limited
Les fournisseurs de produits IF potentiels/existants ont-ils des mécanismes de surveillance appropriés pour détecter des transactions inhabituelles et suspects?	<input type="radio"/> Yes <input type="radio"/> No <input checked="" type="radio"/> Limited
Les agences de contrôle ont-elles des politiques/procédures et orientations générales pour examiner/surveiller les risques résultant des produits IF?	<input type="radio"/> Yes <input type="radio"/> No <input checked="" type="radio"/> Limited
Les agences de contrôle ont-elles des ressources à allouer à la surveillance et/ou supervision des produits IF?	<input type="radio"/> Yes <input type="radio"/> No <input checked="" type="radio"/> Limited
Le personnel des institutions financières compétentes reçoit-il une formation adéquate pour distinguer et rapporter des clients ou transactions inhabituels/suspects lorsqu'on traite avec les produits IF?	<input type="radio"/> Yes <input type="radio"/> No <input checked="" type="radio"/> Limited
Les gestions des institutions qui offrent les produits IF ont-elles une connaissance et un engagement concernant la LBC/FT?	<input type="radio"/> Yes <input type="radio"/> No <input checked="" type="radio"/> Limited
Il y a-t-il des orientations générales pour appuyer les institutions financières dans la détection et la déclaration des clients ou transactions inhabituels/suspects lorsqu'on traite avec les produits IF?	<input type="radio"/> Yes <input type="radio"/> No <input checked="" type="radio"/> Limited

Tableau n° 52 : Evaluation de l'environnement global des risques du TRA

Au total, il ressort de l'analyse effectuée que les services de transferts rapides d'argent présentent des risques non négligeables en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme :

- Les services de TRA sont généralement sollicités par une clientèle occasionnelle dont les activités ne sont souvent pas connues des fournisseurs de ces services qui ne se préoccupent généralement pas de l'origine ou de la destination licite des fonds (insuffisance de mise en œuvre du CDD qui se limite à l'identification).
- L'implémentation des outils de filtrage et de profilage aux plateformes de gestion n'est pas toujours avérée. Au cas où elle le serait, la prise en compte des PPE locales dans les listes à implémenter n'est pas évidente étant donné que les banques qui sont responsables de l'activité, n'ont généralement pas la maîtrise de ces plateformes qui sont directement gérées par des opérateurs étrangers.
- L'absence de limitation de seuil (que ce soit en termes de nombre que de valeur) pour les opérations intra-UEMOA constitue un facteur important de risque BC/FT surtout que la grande majorité de ces opérations est effectuée en espèces dans un contexte sous-régional marqué par la recrudescence des actes terroristes.

- En ce qui concerne les transactions hors UEMOA, le fait que les limites transactionnelles aient été définies uniquement pour le montant transférable et non pour le nombre d'opérations autorisé pour une période donnée (jour, semaine ou mois) constitue une opportunité pour les criminels. En effet, ces derniers peuvent, en ayant recours aux méthodes de *splashing*, transférer quotidiennement des montants importants d'autant plus qu'aucune information sur l'origine des fonds n'est requise pour effectuer ces opérations. Ainsi, le TRA peut se révéler être le moyen le plus indiqué pour le financement du terrorisme.

En définitive, suite à l'évaluation du produit "Transfert d'argent", la notation "élevée" a été attribuée au risque LBC/FT inhérent à l'utilisation de ce produit.

II-3 Vulnérabilité des SFD au BC/FT

Le secteur de la finance décentralisée au Bénin a connu ces dernières années une ascension fulgurante grâce aux multiples actions menées par le Gouvernement à travers le Ministère dédié à la microfinance et aux appuis inlassables des Partenaires Techniques et Financiers (PTF).

L'activité des SFD est régie par la loi 2012-14 du 21 mars 2012 portant réglementation des SFD en République du Bénin. Cette loi est complétée par les instructions de la BCEAO et les circulaires de la Commission Bancaire sur des questions spécifiques.

Aux termes des dispositions de l'article 4 de la loi 2012-14, les activités autorisées pour les SFD sont :

- la collecte de l'épargne (compte d'épargne ou comptes de dépôt) ;
- l'octroi de microcrédits ;
- les opérations d'engagement par signature.

Toutefois, les SFD peuvent proposer d'autres services mais le volume de ces activités ne doit pas dépasser les 5% du volume de leurs activités habituelles. Ainsi, il est observé aujourd'hui dans la plupart des SFD l'exercice des activités de transfert d'argent et de « mobile Banking ».

Malgré l'existence d'un cadre légal et réglementaire, ce secteur est caractérisé par une multitude de structures informelles qui concurrencent les institutions agréées. En effet, au 31 décembre 2017, ce secteur comptait quatre-vingt-dix-huit (98) Systèmes Financiers Décentralisés (SFD) agréés (dont trois réseaux) avec cependant, près de cinq cents (500) structures exerçant sous différentes formes (ONG, Associations, Coopératives, Mutuelles, ...) dans le secteur en marge de la réglementation et hors de tout champ de contrôle ou de supervision.

Pour lutter contre la prolifération des structures illégales ou informelles de microfinance, le Gouvernement a créé par décret le Comité de Stabilité Financière et d'Assainissement du Secteur de la Microfinance (CSFASM) dont la mission est d'assainir le secteur en procédant au recensement et à la fermeture systématique des structures illégales. Pour atteindre son objectif, le CSFASM

conjointement avec l'ANSSFD organise périodiquement des séances de sensibilisation des populations et des élus locaux sur la réglementation du secteur de la finance décentralisée et les invite à dénoncer les structures exerçant en marge de cette réglementation.

L'évolution des principaux indicateurs du secteur de fin décembre 2015 à fin décembre 2016 se présente comme suit :

Indicateurs	2015	2016	Variation
Encourt Dépôt (en milliards FCFA)	93,68	97,52	4,1%
Encourt crédit (en milliards FCFA)	124,04	138,51	11,7%
Portefeuille à risque à 90 jours	6,5%	8,5%	2% (en dégradation)
Fonds propres (en milliards FCFA)	52,37	59,12	12,9%
Total actif (en milliards FCFA)	217,27	233,31	de 7,4%
Résultat global (en milliards FCFA)	4,33	2,94	- 32,1%

Tableau n° 53 : Indicateurs du secteur de la Microfinance au Bénin (année 2015 – 2016) – Source : ANSSFD

Il faut signaler que sur les 98 SFD agréés, seulement une dizaine détient plus de 90% des parts de marché du secteur comme le montre le tableau suivant :

NOM DE L'INSTITUTION	POINTS DE SERVICE	CLIENTELE	NBRE DE DEPOSANTS	MONTANT DEPOTS	ENCOURS CREDITS BRUTS	CREANCES SOUFFRANCE	TOTAL ACTIF BRUT	FONDS PROPRES
	2016	2016	2016	2016	2016	2016	2016	2016
RENACA	31	124 528	120 921	3 547 817 037	6 605 579 936	590 542 935	10 594 737 043	3 578 460 854
CPEC	11	71 619	24 508	2 397 734 889	5 273 655 175	212 869 194	8 331 262 768	1 612 178 168
FECECAM	168	994 102	1 538 426	53 087 790 552	42 023 182 200	4 158 726 250	85 969 191 725	22 536 760 510
PADME	46	82 321	80 797	6 275 405 182	23 079 665 581	682 103 440	37 458 577 405	17 454 907 583
VITAL-FINANCE	37	28 848	28 848	1 936 625 858	7 295 353 951	441 749 410	14 596 250 478	5 076 818 168
ACFB	17	16 125	102 955	3 130 462 430	3 444 379 549	54 467 959	5 588 534 052	1 698 837 354
ASMAB	16	4 762	7 597	179 423 340	2 803 049 591	784 185 000	4 685 516 515	1 295 371 435
ALIDE	14	84 990	42 805	2 197 367 073	4 111 113 583	271 209 572	6 752 618 410	1 174 090 721
PEBCo - BETHESDA	45	149 407	149 407	7 419 778 682	8 455 902 283	316 772 051	12 263 906 804	2 299 341 975
FINADEV	15	13 071	11 989	6 237 763 891	10 688 669 879	1 270 458 611	17 179 133 253	1 340 957 595
TOTAL DES DIX SFD	400	1 569 773	2 108 253	86 410 168 934	113 780 551 728	8 783 084 422	203 419 728 453	58 067 724 363

Tableau n° 54 : Indicateurs des 10 plus grands SFD du Bénin (année 2016) – Source : ANSSFD

Afin de contribuer à la défense de leurs intérêts et faciliter la professionnalisation et le développement de leurs activités, plusieurs SFD se sont constitués en association dénommée « Consortium Alafia ». Le Consortium Alafia est donc l'Association Professionnelle des Systèmes Financiers Décentralisés (APSF) qui a pour objectifs entre autres de partager entre ses membres les meilleures pratiques et d'œuvrer pour l'amélioration de l'environnement juridique, économique et politique dans lequel ils évoluent. Il est créé le 10 mars 2000 et compte le 30 avril 2017, quarante-

quatre (44) institutions et réseaux de microfinance agréés comme membres. Tous les SFD agréés de grande taille (qui concentrent à eux seuls plus de 90% de l'encours de crédit du secteur) sont membres du Consortium Alafia.

II-3-1 Evaluations et notations des facteurs de vulnérabilité des SFD au BC

Pour réaliser l'évaluation, le groupe de travail a exploité les rapports d'activités de l'ANSSFD, les rapports du Consortium Alafia, les rapports de la BCEAO, les informations de sources publiques libres (sites internet), diverses documentations ainsi que le dépouillement des questionnaires d'enquêtes envoyés à tous les SFD agréés. A ce sujet, il convient de signaler que sur les 98 questionnaires distribués, 59 réponses ont été reçues.

A. VARIABLES GÉNÉRALES D'ENTRÉE/CONTRÔLES LIÉS À LA LBC	RÉSULTAT DE L'ÉVALUATION	
Exhaustivité du Cadre juridique de la LBC	(0.6) Moyennement élevé	0,6
Efficacité des activités de supervision/surveillance	(0.4) Moyennement bas	0,4
Disponibilité et application de sanctions administratives	(0.6) Moyennement élevé	0,6
Disponibilité et application de sanctions pénales	(0.3) Bas	0,3
Disponibilité et efficacité des contrôles d'entrée	(0.3) Bas	0,3
Intégrité du personnel des entreprises/institutions	(0.4) Moyennement bas	0,4
Connaissance de la LBC par le personnel des entreprises/institutions	(0.2) Très bas	0,2
Efficacité de la fonction de conformité (Organisation)	(0.3) Bas	0,3
Efficacité du suivi et de la déclaration d'activités suspectes	(0.3) Bas	0,3
Disponibilité et accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs	(0.0) N'existe pas	0
Disponibilité d'infrastructures d'identification fiables	(0.1) Presque rien	0,1
Disponibilité de sources d'information indépendantes	(0.1) Presque rien	0,1

Tableau n° 55 : Variables d'entrée de la vulnérabilité du secteur de la microfinance

II-3-2 Analyses et justifications des notations des facteurs de vulnérabilité du secteur

II-3-2-1 Exhaustivité du cadre juridique de la LBC

L'activité de la microfinance est régie :

- la loi 2012-14 du 21 mars 2012 portant réglementation des Systèmes Financiers Décentralisés en République du Bénin ;
- le décret 2012-410 du 06 novembre 2012 portant modalité d'application de la loi précitée ;
- l'instruction n°030-02-2009 du 03 février 2009 fixant les modalités d'établissement et de conservation des états financiers des SFD de l'union monétaire Ouest Africaine ;

- l'instruction n°005-06-2010 du 14 juin 2010 déterminant les éléments constitutifs du dossier de demande d'agrément des SFD dans les Etats membres de l'union monétaire Ouest Africaine ;
- l'instruction n°007-06-2010 du 14 juin 2010 relatives aux modalités de contrôle et sanction des SFD par la BCEAO et la Commission Bancaire de l'UMOA ;
- le circulaires n°001-2011/CB/C de la Commission Bancaire du 04 janvier 2011 relative à la procédure d'audition des dirigeants, administrateurs et représentant d'actionnaires des établissements de crédit et des SFD de l'UMOA ;
- le circulaires n°006-2011CB/C du 04 janvier 2011 de la Commission Bancaire relative à la mise sous administration provisoire des établissements de crédit et de SFD de l'UMOA ;
- la loi n° 2006-14 du 31 octobre 2006 portant lutte contre le blanchiment de capitaux en république du Bénin ;
- la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en république du Bénin ;
- la loi n° 2012-21 du 27 août 2012 portant lutte contre le financement du terrorisme en république du Bénin.

Toutefois, ce cadre légal des SFD n'est pas suffisamment pertinent pour la mise en œuvre effective des mesures de LBC conformément aux normes internationales. En effet, le Bénin n'a pas encore adopté la nouvelle loi uniforme de l'UEMOA qui est conforme aux normes du GAFI en matière de LBC/FT.

Au regard de ce qui précède, la variable «Exhaustivité du cadre juridique de la LBC » est jugée moyennement élevée avec la note attribuée de 0,6.

II-3-2-2 Disponibilité et application de sanctions administratives

Le cadre légal ci-dessus présenté prévoit des sanctions administratives effectives, proportionnées en cas de manquement à la réglementation mais elles ne sont pas dissuasives pour les non-conformités à la LBC. En effet, ces sanctions disponibles sont plutôt orientées vers la punition des fautes de gestions. A titre illustratif, le rapport d'activités de l'ANSSFD au titre de l'année 2017 fait état de certaines sanctions qui ont été prises telles que :

- Invalidation de l'Assemblée Générale de l'exercice 2015 de la CLCAM Porto-Novo par décision n°0354/MEF/DC/DG-ANSSFD/DGA/DIVS/DAR du 07 février 2017 ;
- Suspension du PCA de ladite caisse pour une durée de dix (10) ans par décision n°0355/MEF/DC/DG-ANSSFD/DGA/DIVS/DAR du 07 février 2017 ;
- Avertissement à l'encontre du Directeur Technique Régional de l'Ouémé plateau de la FECECAM par décision n°0357/MEF/DC/DG-ANSSFD/DGA/DIVS/DAR du 07 février 2017 ;

- blâme au Directeur de la CLCAM Porto-Novo par décision n°0356/MEF/DC/DG-ANSSFD/DGA/DIVS/DAR du 07 février ;
- Injonction adressée aux dirigeants de la FECECAM à l'effet de prendre des mesures de redressement ;
- Mise sous administration provisoire de l'association PADME ;
- Suivi des dix (10) SFD sous mesures conservatoires ;
- 2 SFD sous Administration Provisoire (PAPME et PADME) ;
- 5 SFD sous Surveillance Rapprochée (CFAD, CAMTES, Caisse CODES, MCAPE et COOPECDI) ;
- 2 SFD sous Injonction (MDB et CMMB) ;
- Retrait d'agrément à la CCEC et nomination d'un liquidateur (liquidation en cours)
- Retrait d'autorisation à 4 SFD ;
- Les autres SFD en difficulté (09) sont suivis de près.

Au regard de ce qui précède, la variable «Disponibilité et application de sanctions administratives » est jugée moyennement élevée avec une note attribuée de 0,6.

II-3-2-3 Disponibilité et application de sanctions pénales

Le cadre réglementaire cité ci-dessus prévoit certes des sanctions pénales mais la limites de ces sanctions réside dans leur caractère non dissuasif surtout en matière de manquements relatifs au dispositif de la LBC. En outre, aucune sanction pénale n'a été prononcée à ce jour. Cette situation peut aussi justifier le nombre pléthorique de structures illégales dans le secteur.

La variable «Disponibilité et application de sanctions pénales» est donc jugée faible avec une note attribuée de 0,3.

II-3-2-4 Disponibilité et efficacité des contrôles d'entrée

L'article 7 de la loi régissant les SFD disposent « les SFD doivent être préalablement à l'exercice de leur activité, être agréés par le Ministre en charge des Finances». La procédure d'octroi d'agrément prévoit une étude approfondie du dossier de demande d'agrément réalisée conjointement par l'ANSSFD et la BCEAO. Par ailleurs, l'instruction n°005-06-2010 de la BCEAO prévoit une justification notariée des revenus des actionnaires personnes physiques détenant 10% au moins du capital dans le dossier de demande d'agrément. En conséquence, le cadre réglementaire définit clairement les conditions à remplir pour obtenir l'agrément d'exercice en qualité d'agréé de SFD même si les textes ne prévoient pas expressément une prise en compte des risques de BC lors de l'instruction du dossier.

Toutefois le nombre très élevé des structures exerçant en marge de la réglementation dans le secteur est révélateur d'une certaine inefficacité des contrôles d'entrée. Le Comité de Stabilité Financière et d'Assainissement du Secteur de la Microfinance s'efforce de procéder à la fermeture de

ces structures illégales à défaut de les contraindre au respect de la réglementation mais ses résultats restent pour l'heure insignifiants le risque d'infiltration du secteur par des criminels financiers existe surtout par ce biais.

La variable «Disponibilité et efficacité des contrôles d'entrée» est donc jugée faible avec une note attribuée de 0,3.

II-3-2-5 Efficacité des activités de supervision/surveillance

L'Agence Nationale de Surveillance des Systèmes Financiers Décentralisés est l'Autorité de supervision et de surveillance du secteur. Elle a en charge la prévention et la protection du secteur et à ce titre veille au respect des procédures de gestion et du dispositif de la LBC dans la finance décentralisée.

Ainsi l'ANSSFD seule ou conjointement avec la BCEAO ou la Commission Bancaire, effectue périodiquement des contrôles sur place ou sur pièces des SFD agréés. Les rapports de mission consultés prouvent que les contrôles effectués abordent des questions touchant la LBC mais les vérifications approfondies ne sont pas faites quant à la mise en œuvre des dispositions y relatives.

Par ailleurs, il est à relever que les agents en charge des contrôles ou de la supervision ne possèdent pas toujours une bonne compréhension du dispositif de LBC en vigueur ni une bonne appréciation des risques de BC dans le secteur.

Au regard de ce qui précède, la variable «Efficacité des activités de supervision/surveillance» est donc jugée moyennement faible avec une note attribuée de 0,4.

II-3-2-6 Intégrité du personnel des entreprises/institutions

Le recrutement du personnel dans le secteur se fait par les promoteurs et selon diverses procédures. Au regard des quelques sanctions administratives au titre de l'année 2017 ci-dessus retracées, l'intégrité et la loyauté du personnel (dirigeants et agents) ne sauraient être attestées. Par ailleurs, plusieurs cas de malversation et de détournement impliquant directement le personnel dans certains SFD ont été signalés dans les rapports de l'ANSSFD consultés. Ces constats ne sont pas de nature à préserver l'utilisation du secteur par des criminels financiers.

Au regard de ce qui précède, la variable «Intégrité du personnel des entreprises/institutions» est donc jugée moyennement faible avec une note attribuée de 0,4.

II-3-2-7 Connaissance de la LBC par le personnel des entreprises/institutions

Le résultat du dépouillement des questionnaires est clair et formel : la connaissance des dispositions de la LBC par le personnel (dirigeants et employés) du secteur est nulle.

Aucun programme ou support de formation approprié sur la LBC n'est disponible pour les membres du personnel. Les contrôles effectués dans le secteur ont montré que les notions d'obligation de vigilance et la connaissance du client, le KYC-CDD et l'approche basée sur le risque sont totalement inconnues du personnel.

Au regard de ce qui précède, la variable «Connaissance de la LBC par le personnel des entreprises/institutions» est donc jugée très faible avec une note attribuée de 0,2.

II-3-2-8 Efficacité de la fonction de conformité (organisation)

Les rapports des missions de contrôle effectuées par les Autorités de supervision du secteur mentionnent de façon récurrente, l'inexistence ou de l'inefficacité de la fonction de conformité en matière de LBC dans le secteur de la microfinance. Le dépouillement des questionnaires atteste que les rares structures qui disposent d'une fonction de conformité n'affectent pas de ressources suffisantes pour son fonctionnement ni pour la formation sur les mesures ou dispositions pratiques de la LBC.

Au regard de ce qui précède, la variable «Efficacité de la fonction de conformité (organisation)» est donc jugée faible avec une note attribuée de 0,3.

II-3-2-9 Efficacité du suivi et de la déclaration d'activités suspectes

La principale insuffisance relevée dans les rapports de mission des autorités du secteur est relatif aux dysfonctionnements liés aux systèmes d'information des SFD. En effet, tous les SFD ne disposent pas de système d'information approprié pour le suivi des transactions des clients. Il n'est pas aisé de remonter des archives pour retracer une transaction car la plupart des opérations se déroulent manuellement ou avec un système informatique limité à l'utilisation des outils de la bureautique (traitement de texte et de tableur). Il n'est donc pas possible de suivre les transactions de clients ou de réaliser un profilage sur la base d'une approche par les risques des opérations et des clients. Toutefois les SFD de grande taille s'efforcent de disposer d'un système d'information et de gestion des archives qui ne permet cependant pas de suivre convenablement les transactions et d'en détecter les opérations suspectes.

Par ailleurs, la CENTIF n'a jamais reçu de DOS du secteur des institutions de microfinance.

Au regard de ce qui précède, la variable «Efficacité du suivi et de la déclaration d'activités suspectes» est donc jugée faible avec une note attribuée de 0,3.

II-3-2-10 Disponibilité et accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs

La problématique de la disponibilité et de l'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs est en réalité une problématique nationale. Le Bénin ne dispose d'aucune plateforme pour faciliter la consultation des données sur les bénéficiaires effectifs. En particulier, les informations sur les bénéficiaires effectifs ne sont pas du tout disponibles dans le secteur des SFD qui peinent déjà à disposer d'un système d'information pour la gestion des données sur les clients avec qui ils sont directement en contact.

Au regard de ce qui précède, la variable «Disponibilité et accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs» est donc jugée inexistante avec une note attribuée de 0,0.

II-3-2-11 Disponibilité d'infrastructures d'identification fiables

Il s'agit ici également d'un problème d'envergure nationale. Aucune infrastructure d'identification n'est disponible à cette date au Bénin. Qu'il s'agisse de documents d'identité émis par l'État ou de divers certificats et attestations (de résidence, de nationalité, ...), il n'est pas aisé de procéder à la vérification des différents documents ou actes d'identification produits par les clients du secteur des SFD.

Au regard de ce qui précède, la variable «Disponibilité d'infrastructures d'identification fiables» est donc jugée presque inexistante (presque nulle) avec une note attribuée de 0,1.

II-3-2-12 Disponibilité de sources d'information indépendantes

Les SFD n'ont accès à aucune source d'information indépendante pour la mise en œuvre effective du CDD - KYC dans le secteur. Toutefois, il faut signaler que le Consortium Alafia œuvre pour la mise en place de bases d'information partagées sur le crédit entre ses membres afin de constituer une centrale des risques dans le secteur.

Au regard de ce qui précède, la variable «Disponibilité de sources d'information indépendantes» est donc jugée presque inexistante (presque nulle) avec une note attribuée de 0,1.

II-3-3 Analyse de la vulnérabilité de BC des SFD

Les résultats de l'évaluation de la vulnérabilité du secteur des SFD sont analysés à partir des trois graphiques ci-après :

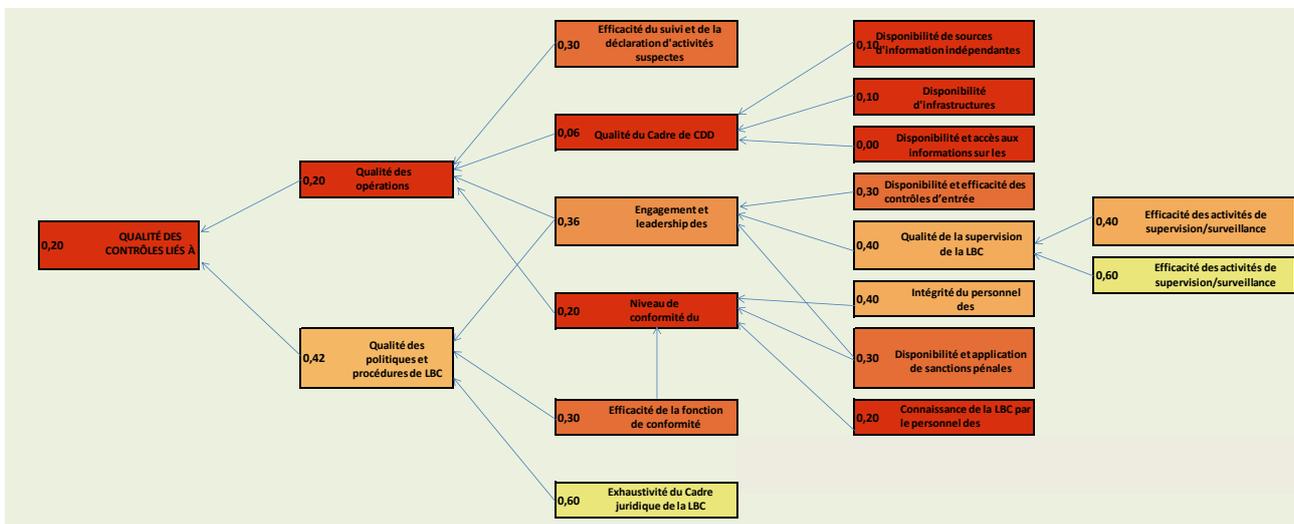
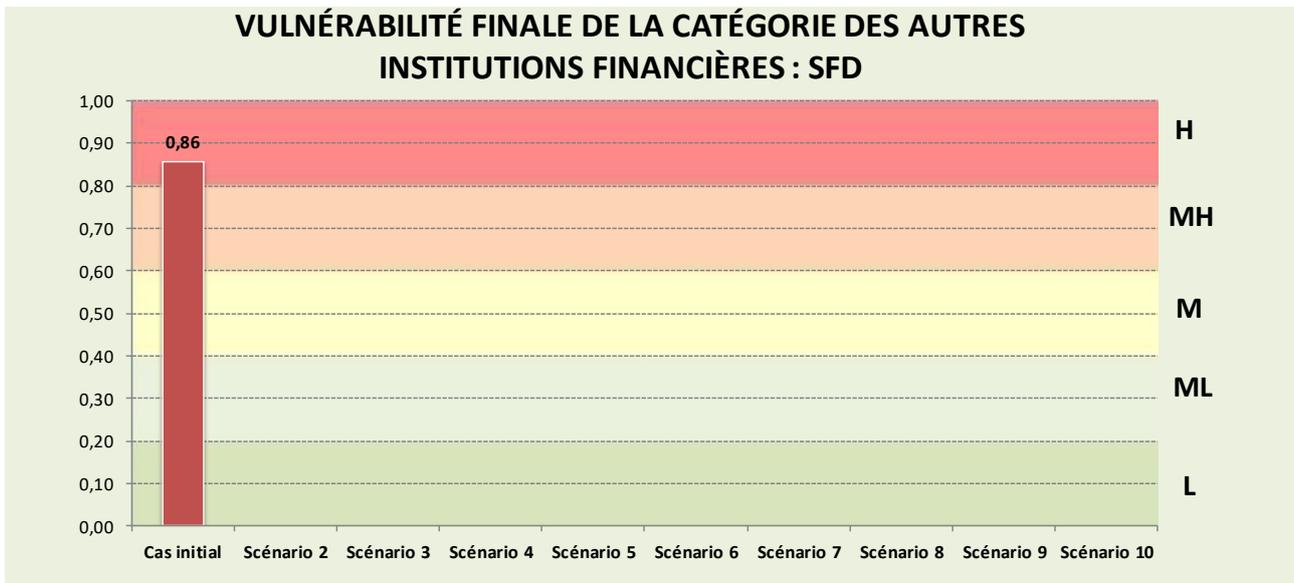
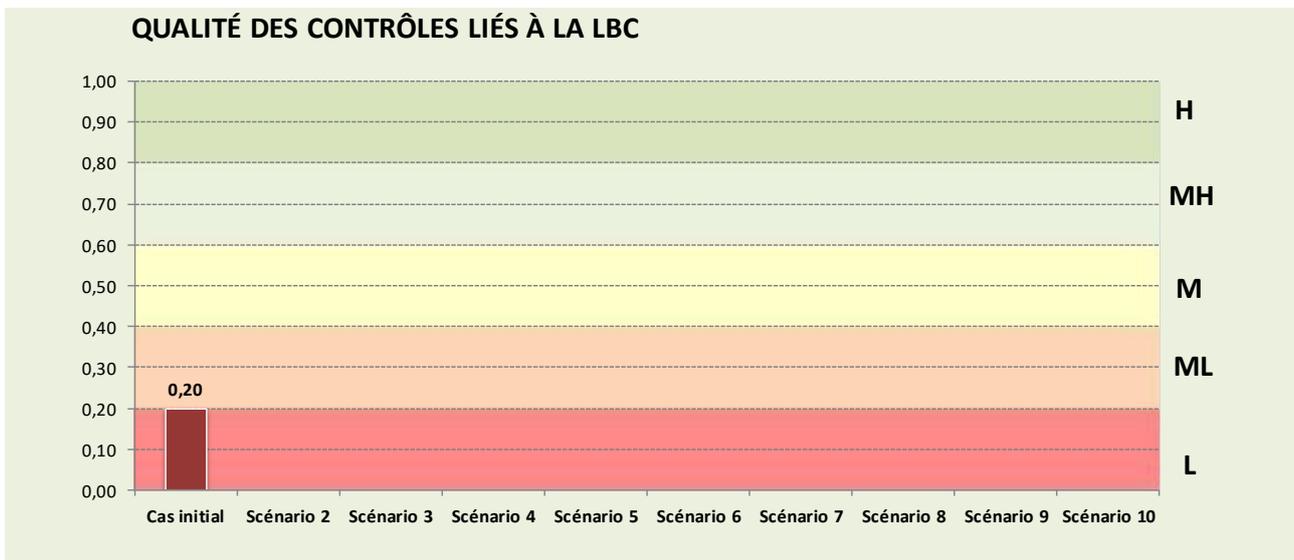


Figure n° 11 : Carte de vulnérabilité des SFD



Graphique 21 : Vulnérabilité des SFD



Graphique 22 : Capacité de LBC des SFD

L'analyse de ces résultats montre que la vulnérabilité globale du secteur des SFD est très élevée (Graphique n° 21).

La carte de la vulnérabilité du secteur (Figure n° 11), synthèse visuelle des notations des évaluations des variables générales d'entrée ainsi que des résultats d'évaluation correspondants des variables intermédiaires, montre que la variable « *Qualité des contrôles généraux liés à la LBC* » est très faible et que cela découle de la qualité médiocre de toutes les autres variables notamment la « *Qualité des opérations* » et la « *Qualité de leurs politiques et procédures internes de LBC* » dont les déterminants (efficacité des systèmes de contrôles, de suivis et de déclaration des activités suspectes, qualité du cadre du CDD, qualité des politiques et procédures interne de la LBC, efficacité des systèmes de conformité, conformité du personnel à travers la connaissance de la LBC, ...) sont tous au rouge, c'est-à-dire très faibles.

Enfin, en ce qui concerne la capacité des SFD à combattre efficacement le blanchiment de capitaux (Graphique n° 22), l'évaluation a révélé qu'elle est aussi très faible.

En conclusion, le secteur des SFD est un secteur à haut risque de blanchiment de capitaux au Bénin.

II-4 Vulnérabilité de la Poste

La Poste du Bénin est une entreprise publique nationale à caractère social et commercial. Les services des Postes regroupent un ensemble d'activités dont le but essentiel est d'assurer le transport et la remise de correspondances, la transmission des télégrammes et divers services à caractère financier comme les mandats, les cartes ou lettres, les chèques postaux, la gestion de l'épargne, etc.

Les services proposés par le CCP concernent la gestion des comptes courants, l'intermédiation financière et la mobilisation et collecte de fonds. En ce qui concerne la CNE, elle a pour mission d'assurer, au plus grand nombre, des services financiers de proximité (versements, remboursements, services de collecte et de rémunération de l'épargne). Pour ce faire, elle a développé un large réseau d'agences calqué sur le maillage du réseau des bureaux de poste (Agences commerciales).

Le service postal inclut l'inclusion financière comme objectif et c'est à ce titre que le projet de code postal définit le Service Postal Universel (S.P.U) comme « un ensemble de services postaux de base que l'Etat s'engage à garantir à toutes les couches de la population, de manière permanente, selon les normes de qualité spécifique et à des prix abordables, susceptibles de contribuer à l'amélioration des conditions de vie des populations ».

Au Bénin, le Service Postal Universel (S.P.U) est circonscrit non seulement aux envois postaux mais aussi aux services financiers postaux (comptes de chèques postaux, comptes épargnes, mandats postaux ou transferts et la micro finance).

Grâce à son large réseau d'agences et de ses bureaux commerciaux, la Poste du Bénin constitue un acteur important de la finance inclusive et ses services impactent une frange importante des populations exclues du système bancaire classique ainsi que l'atteste dans le tableau ci-après, l'évolution de ses principaux agrégats financiers :

PRODUITS		2015	2016	2017
Petite épargne				
CNE	Nbre de comptes	574 087	591 318	608 586
	Valeur (en fcfa)	47 637 000 000	47 663 0000 000	53 701 032 180
CCP	Nbre de comptes	35 174	37 610	44 612
	Valeur (en fcfa)	13 877 000 000	9 375 000 000	9 725 141 076
Micro crédit				
Poste Finances	Encours de crédit (en fcfa)	2 229 000 000	3 531 000 000	6 797 000 000
	Nbre de bénéficiaires	4464	5 157	6 159
Transfert rapide				
En émission		2 574 101 594	1 761 219 804	1504 322 411
Nbre		21 239	10 481	9 294
En paiement		5 751 476 560	6 790 707 000	7 107 168 817
Nbre		43379	43 466	42 352

Tableau n° 56 : Evolutions des indicateurs financiers de la Poste (source : la Poste)

II-4-1 Evaluations et notations des facteurs de vulnérabilité de la Poste au BC

A. VARIABLES GÉNÉRALES D'ENTRÉE/CONTRÔLES LIÉS À LA LBC	RÉSULTAT DE L'ÉVALUATION	
Exhaustivité du Cadre juridique de la LBC	(0.5) Moyen	0,5
Efficacité des activités de supervision/surveillance	(0.1) Presque rien	0,1
Disponibilité et application de sanctions administratives	(0.1) Presque rien	0,1
Disponibilité et application de sanctions pénales	(0.1) Presque rien	0,1
Disponibilité et efficacité des contrôles d'entrée	(0.7) Elevé	0,7
Intégrité du personnel des entreprises/institutions	(0.4) Moyennement bas	0,4
Connaissance de la LBC par le personnel des entreprises/institutions	(0.1) Presque rien	0,1
Efficacité de la fonction de conformité (Organisation)	(0.1) Presque rien	0,1
Efficacité du suivi et de la déclaration d'activités suspectes	(0.1) Presque rien	0,1
Disponibilité et accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs	(0.1) Presque rien	0,1
Disponibilité d'infrastructures d'identification fiables	(0.1) Presque rien	0,1
Disponibilité de sources d'information indépendantes	(0.1) Presque rien	0,1

Tableau n° 57 : Variables d'entrée de la vulnérabilité du secteur de la microfinance

II-4-2 Analyses et justifications des notations des facteurs de vulnérabilité de la Poste

II-4-2-1 Exhaustivité du cadre juridique de la LBC

Les activités menées par la Poste du Bénin sont régies par des textes qui émanent de trois sources principales :

- Le code des PTT ;
- Le code pénal qui prévoit les dispositions en cas de faute (contraventions, délits, crimes) ;
- La loi 2014-14 relative aux communications électroniques et à la Poste ;
- Les règlements et accords internationaux dans le domaine de la poste.

Par ailleurs, la Poste du Bénin est assujettie à la loi relative à la LBC en République du Bénin.

Ce cadre légal de la Poste du Bénin n'est pas favorable à la mise en œuvre effective des mesures de LBC conformément aux normes internationales. En effet, la loi LBC actuellement en vigueur au Bénin n'est pas conforme aux normes internationales et est en cours de remplacement par la nouvelle loi uniforme de l'UEMOA, plus conforme.

Au regard de ce qui précède, la variable «Exhaustivité du cadre juridique de la LBC » est jugée moyenne avec la note attribuée de 0,5.

II-4-2-2 Disponibilité et application de sanctions administratives

Des sanctions administratives disponibles sont prévues à l'article 183 de la loi 2014-14 sur les communications électroniques et à la Poste.

Plus spécifiquement, des sanctions administratives relatives au BC sont disponibles dans la loi LBC mais leur mise en application est quasi impossible du fait que les services financiers offerts par la Poste du Bénin ne sont pas sous la supervision ou le contrôle d'une autorité précise. Cette situation rend en effet non applicables ou inefficaces ces sanctions.

Au regard de ce qui précède, la variable «Disponibilité et application de sanctions administratives » est jugée presque inexistante avec une note attribuée de 0,1.

II-4-2-3 Disponibilité et application de sanctions pénales

Comme signalé au point précédent pour les sanctions administratives, les sanctions sont disponibles dans la loi LBC mais leur mise en application est quasi impossible du fait que les services financiers offerts par la Poste du Bénin ne sont pas sous la supervision ou le contrôle d'une autorité précise. Cette situation rend en effet non applicables ou inefficaces ces sanctions.

Au regard de ce qui précède, la variable «Disponibilité et application de sanctions administratives » est jugée presque inexistante avec une note attribuée de 0,1.

II-4-2-4 Disponibilité et efficacité des contrôles d'entrée

L'exploitation de l'activité postale est régie par deux régimes :

- Le régime de l'exclusivité « article 166 de la loi 2014-14 relative aux communications électroniques et à la Poste en République du Bénin ». C'est ce régime qui est accordé à la

Poste comme opérateur en charge du service postal universel pour l'exploitation des services réservés. La jouissance de ce droit est subordonnée à la conclusion d'une convention de concession entre l'Etat et l'opérateur désigné qu'est la Poste ;

- Le régime de l'autorisation « article 168 de la loi 2014-14 relative aux communications électroniques et à la Poste en République du Bénin ». Ce régime est accordé par l'Autorité de régulation à tout opérateur pour l'exploitation des services postaux non réservés conformément aux dispositions de la loi susvisée et selon les conditions définies dans le cahier des charges. Cette autorisation est accordée pour une durée de 10 ans renouvelable. Elle est personnelle et ne peut être cédée sans l'accord préalable de l'Autorité de régulation.

Bien qu'explicitement il n'y ait pas de contrôle lié à la LBC dans ces dispositions, elles paraissent néanmoins efficaces et préservent l'entrée des criminels dans le secteur de la poste exclusivement tenu par l'Etat.

La variable «Disponibilité et efficacité des contrôles d'entrée» est donc jugée élevée avec une note de 0,7.

II-4-2-5 Efficacité des activités de supervision/surveillance

La supervision / surveillance des activités financières de la Poste du Bénin est défailante. En effet, la Poste du Bénin offre des services financiers et effectue des opérations financières à travers ses départements de la CNE, du CCP, de la Poste finance et de la Finance Numérique sans pour autant être soumise à la supervision ni de la BCEAO, ni du Ministère de l'Economie et des Finances comme c'est le cas pour les autres institutions financières notamment les banques et établissements financiers, les SFD, les Bureaux de change, etc.

La surveillance de l'ARCEP se limite aux ressources du secteur de la communication et de la Poste et les contrôles ne prennent pas en compte les activités financières encore moins les aspects liés à la LBC.

Au regard de ce qui précède, la variable «Efficacité des activités de supervision/surveillance» est donc jugée presque inexistante avec une note attribuée de 0,1.

II-4-2-6 Intégrité du personnel des entreprises/institutions

Le recrutement du personnel à la Poste se fait sur concours. Le personnel est régi par un statut et un règlement qui édictent des règles déontologiques précises. Néanmoins, au regard des cas de malversations et de détournement enregistrés et signalés dans différents rapports de contrôle interne ou mission d'audit, l'intégrité et la loyauté du personnel ne sauraient être attestées. Il n'existe cependant pas de cas ou d'exemple où un agent de la Poste du Bénin s'est rendu coupable de complicité dans une affaire de BC.

Au regard de ce qui précède, la variable «Intégrité du personnel des entreprises/institutions» est donc jugée moyennement faible avec une note attribuée de 0,4.

II-4-2-7 Connaissance de la LBC par le personnel des entreprises/institutions

Le résultat du dépouillement des questionnaires est clair et formel : la connaissance des dispositions de la LBC par le personnel (dirigeants et employés) du secteur est nulle.

Aucun programme ou support de formation approprié sur la LBC n'est disponible pour les membres du personnel. L'absence d'une autorité de supervision spécifique pour les opérations financières de la Poste a aussi eu pour conséquence, l'ignorance totale de toutes les mesures même élémentaires de la LBC notamment l'obligation de vigilance et la connaissance du client par le personnel.

Au regard de ce qui précède, la variable «Connaissance de la LBC par le personnel des entreprises/institutions» est donc jugée presque inexistante avec une note de 0,1.

II-4-2-8 Efficacité de la fonction de conformité (organisation)

La Poste du Bénin ne dispose pas de fonction de conformité en matière de LBC. Aucun contrôle lié à la mise en œuvre de la LBC n'est disponible. Il n'y a pas de Responsable désigné ni de ressources affectées à la mise en œuvre des mesures liées à la LBC.

Au regard de ce qui précède, la variable «Efficacité de la fonction de conformité (organisation)» est donc jugée presque nulle avec une note de 0,1.

II-4-2-9 Efficacité du suivi et de la déclaration d'activités suspectes

A la Poste du Bénin, Il n'est pas aisé de remonter des archives pour retracer une transaction car la plupart des opérations se déroulent avec un système informatique limité. Il n'est donc pas possible de suivre les transactions de clients ou de réaliser un profilage sur la base d'une approche par les risques des opérations et des clients.

Par ailleurs, la CENTIF n'a jamais reçu de DOS de la Poste.

Au regard de ce qui précède, la variable «Efficacité du suivi et de la déclaration d'activités suspectes» est donc jugée inexistante avec une note attribuée de 0,1.

II-4-2-10 Disponibilité et accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs

La problématique de la disponibilité et de l'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs est en réalité une problématique nationale. Le Bénin ne dispose d'aucune plateforme pour faciliter la consultation des données sur les bénéficiaires effectifs. En particulier, la Poste du Bénin ne dispose d'aucun moyen d'accès à des informations sur les clients donneurs d'ordres ou bénéficiaires effectifs des opérations qu'elle réalise.

Au regard de ce qui précède, la variable «Disponibilité et accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs» est donc jugée presque inexistante avec une note attribuée de 0,1.

II-4-2-11 Disponibilité d'infrastructures d'identification fiables

Il s'agit ici également d'un problème d'envergure nationale. Aucune infrastructure d'identification n'est disponible à cette date au Bénin. Qu'il s'agit de documents d'identité émis par l'État ou de divers certificats et attestations (de résidence, de nationalité, ...), il n'est pas aisé de procéder à la vérification des différents documents ou actes d'identification produits par les clients de la Poste.

Au regard de ce qui précède, la variable «Disponibilité d'infrastructures d'identification fiables» est donc jugée presque inexistante avec une note attribuée de 0,1.

II-4-2-12 Disponibilité de sources d'information indépendantes

La Poste n'a accès à aucune source d'information indépendante pour la mise en œuvre effective du CDD – KYC.

Au regard de ce qui précède, la variable «Disponibilité de sources d'information indépendantes» est donc jugée presque inexistante avec une note attribuée de 0,1.

II-4-3 Analyse de la vulnérabilité de BC de la Poste

Les résultats de l'évaluation de la vulnérabilité de la poste s'illustrent bien à travers les trois graphiques ci-après :

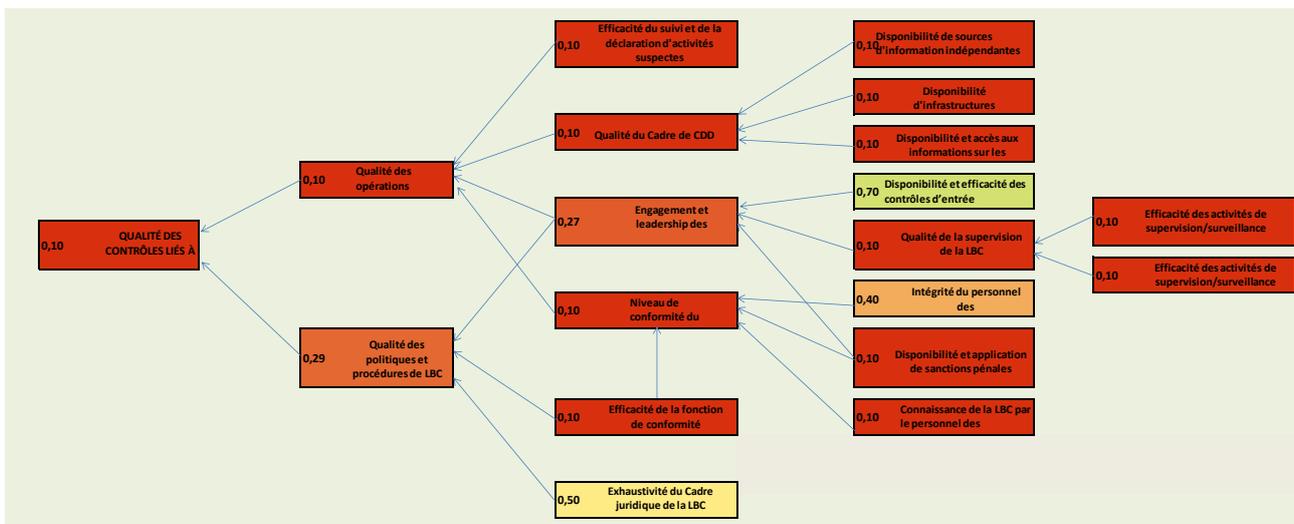
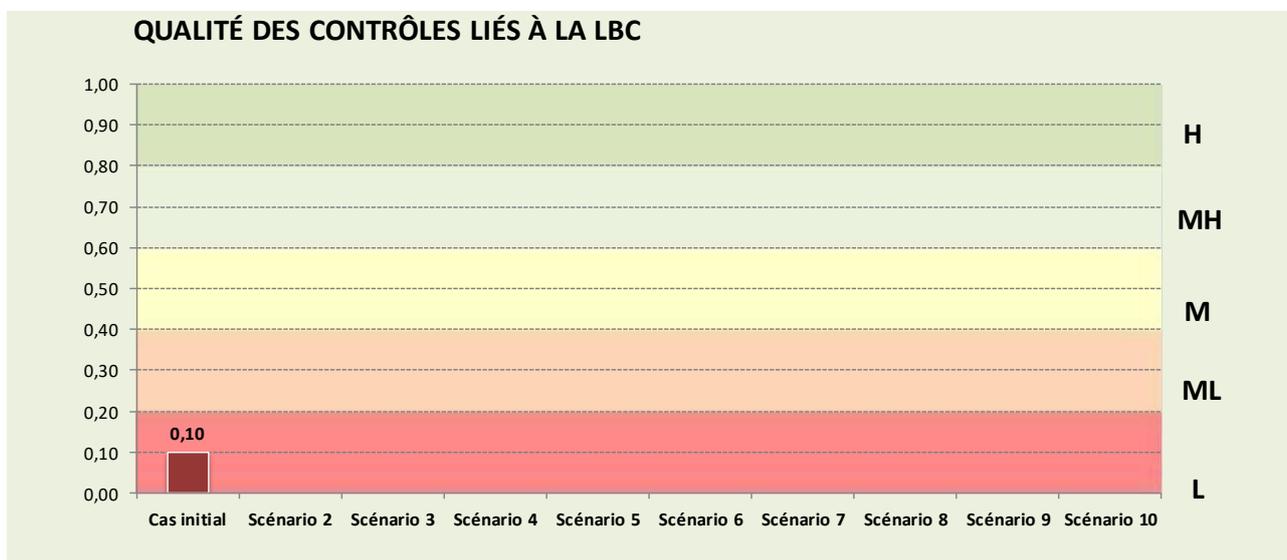


Figure n° 12: Carte de vulnérabilité de la Poste



Graphique 23: Vulnérabilité finale de la Poste



Graphique 24: Qualité des contrôles liés au BC de la Poste

L'analyse de ces résultats montre que la vulnérabilité globale de la Poste est très élevée (Graphique n° 23).

La carte de la vulnérabilité du secteur (Figure n° 12), synthèse visuelle des notations des évaluations des variables générales d'entrée ainsi que des résultats d'évaluation correspondants des variables intermédiaires, montre que la variable « *Qualité des contrôles généraux liés à la LBC* » est presque nulle et que cela découle de la piètre et mauvaise qualité de toutes les autres variables notamment la « *Qualité des opérations* » et la « *Qualité de leurs politiques et procédures internes de LBC* » dont les principaux déterminants (efficacité des systèmes de contrôles, de suivis et de déclaration des activités suspectes, qualité du cadre du CDD, qualité des politiques et procédures interne de la LBC, efficacité des systèmes de conformité, conformité du personnel à travers la connaissance de la LBC, ...) sont tous au rouge foncé, c'est-à-dire de qualité presque nulle.

Enfin, en ce qui concerne la capacité des agréés de change manuel à combattre efficacement le blanchiment de capitaux (Graphique n° 24), l'évaluation a révélé qu'elle est également quasi inexistante.

En conclusion, la Poste du Bénin est hautement vulnérable au blanchiment de capitaux. En effet, bien qu'elle soit une structure publique, la Poste du Bénin exerce sans supervision des activités financières et offre des produits et services financiers diversifiés tout en échappant à tout contrôle en matière de BC.

CONCLUSION GÉNÉRALE ET RECOMMANDATIONS

La lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme constitue aujourd'hui un défi majeur auquel font face les pays du monde entier dans une dynamique de coordination des actions, des mesures et des normes internationales dont la mise en œuvre, conduit à la mise en place de dispositifs LBC/FT efficaces et interconnectés au niveau mondial.

Le Bénin est résolument engagé dans la lutte contre tous les crimes et infractions sous-jacents et contre la délinquance financière et économique. C'est pourquoi, les autorités nationales, conformément à la recommandation 1 du GAFI, ont autorisé l'évaluation nationale des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme dans tous les secteurs socio-économiques et sur l'ensemble du territoire national.

Ainsi, cet exercice, entrepris avec l'assistance technique et le soutien de la Banque Mondiale, a permis l'identification effective des menaces et vulnérabilités liées au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme dans les secteurs public et privé. Sur la base des analyses et des appréciations faites des facteurs de risques à partir de l'outil d'évaluation de la Banque Mondiale, l'évaluation nationale des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme a fait ressortir de manière objective et convaincante, les principales lacunes et insuffisances du dispositif de LBC/FT du Bénin mettant ainsi en exergue aux niveaux national et sectoriel, les différents risques encourus.

Le groupe de travail a rassemblé en son sein, des acteurs professionnels tant du public que du privé, qui dans une rigueur objective et responsable, ont procédé secteur par secteur, à un diagnostic profond de l'appareil socio-économique du pays. La participation et l'implication de tous ces acteurs venus de toutes les professions, ont permis une large évaluation des risques qui a couvert l'ensemble des secteurs des administrations publique et privée : Forces de sécurité publiques, Justice, Douane, Impôts, CENTIF, BCEAO, ANSSFD, Banques primaires, Assurances, Sociétés de Gestion et d'Intermédiation, Bureaux de Change, Professions des chiffres et du droit, ONG, Agences Immobilières, Hôtels, Casinos et Jeux. Le secteur informel très dominant dans le modèle économique du Bénin n'a pas été occulté.

Les analyses contenues dans ce rapport, malgré les difficultés liées à la disponibilité des données, font ressortir de manière convaincante dans une approche à la fois quantitative que qualitative, les risques de BC/FT au niveau global et au niveau sectoriel de même que les risques liés aux produits d'inclusion financière.

Pour atténuer ou maîtriser les risques ainsi identifiés, les recommandations suivantes sont formulées.

1. RECOMMANDATIONS POUR LA MAITRISE DU RISQUE DE BC

1.1 Au niveau national global

Il s'agit des recommandations adressées aux pouvoirs publics. Elles doivent être mises en œuvre par les autorités nationales avec une volonté politique de promouvoir la LBC/FT dans le pays.

1- *Faire voter et promulguer la nouvelle loi uniforme de l'UEMOA relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement de terrorisme (directive N° 02/2015/CM/UEMOA relative à la LBC/FT).*

Cette loi communautaire de l'UEMOA est en effet plus conforme aux recommandations révisées du GAFI et comblera la quasi-totalité des lacunes du dispositif national de la LBC/FT.

Le projet de loi a été transmis par décret n°2017-518 du 15 novembre 2017 à l'Assemblée Nationale.

2- *Elaborer un document de stratégie nationale de la politique de LBC/FT au Bénin et le faire adopter en Conseil des Ministres par le Gouvernement.*

Les conclusions issues de la présente ENR devra servir de base pour l'élaboration d'une stratégie nationale pour la politique de LBC/FT du pays et d'un plan d'actions dont la mise œuvre permettra de prévenir, atténuer ou éliminer les risques identifiés.

3- *Concevoir et mettre en place au niveau national, un système d'infrastructure moderne d'identification fiable de toute la population, y compris des étrangers.*

L'indisponibilité d'une infrastructure d'identification fiable des citoyens et des étrangers qui entrent et sortent du pays constitue un sérieux handicap pour la mise en œuvre des contrôles et limite l'efficacité des enquêtes et des poursuites surtout par manque d'informations ou de données sur les bénéficiaires effectifs de certains patrimoines dans le pays.

La mise en œuvre et l'opérationnalisation effectives du RAVIP devraient permettre de bâtir un système national d'identification fiable et sécurisé ce qui facilitera la documentation des données et des informations fiables et sécurisées du secteur public et du secteur privé afin de faciliter les recherches en général et dans le cadre des enquêtes financières et de la LBC/FT dans le pays. En outre le RAVIP peut permettre l'établissement au niveau national de la liste des PPE (la recommandation 12 du GAFI).

5- *Promouvoir et renforcer la coopération nationale entre toutes les structures en charge du renseignement de sorte à assurer le traitement efficace de l'information recueillie ou obtenue.*

Les textes d'application de la loi sur le recueil de renseignement devront rapidement être pris pour favoriser l'efficacité des enquêtes financières.

6- *Créer un pôle judiciaire spécialisé dans les enquêtes et les poursuites des dossiers de crimes économiques et financiers particulièrement liés au BC/FT.*

La création de ce pôle dédié aux questions de la LBC/FT favorisera la formation continue des autorités d'enquêtes et de poursuites, la coopération internationale en matière d'entraide judiciaire et l'efficacité judiciaire en matière de LBC/FT.

7- Rendre la CENTIF plus opérationnelle en la dotant de moyens adéquats (matériels, logiciels, humains, financiers et de locaux adéquats et sécurisés) afin de lui permettre de jouer le véritable rôle d'une CRF de manière autonome comme recommandé par le GAFI.

La CENTIF joue un rôle central dans la coopération au niveau national et au niveau international entre les différents acteurs en charge du renseignement, des enquêtes, des poursuites et de la répression des crimes financiers. Il est indispensable qu'elle dispose de ressources pour mener efficacement ses missions.

1.2 Au niveau global des secteurs

Il s'agit des recommandations communes à l'ensemble des assujettis et qui devront être mises en œuvre par ces derniers en relation avec les autorités de supervision et de contrôle et les pouvoirs publics au besoin (via des textes législatifs ou réglementaires au besoin).

1- Vulgariser les textes de loi régissant la LBC/FT en formant et en sensibilisant tous les assujettis dans tous les secteurs.

Presque tous les assujettis souffrent d'un défaut de connaissance de la LBC/FT et par conséquent de la méconnaissance de leurs obligations. La CENTIF doit, suivant un programme bien établi, procéder à la diffusion des textes de la LBC/FT, former et sensibiliser les acteurs, toute catégorie confondue, sur les recommandations du GAFI, le dispositif de la LBC/FT et les bonnes pratiques en la matière.

2- Amener les assujettis à mettre en place des dispositifs de LBC/FT internes et les doter de ressources conséquentes (Responsable en charge de la LBC/FT, personnel qualifié et formé périodiquement sur les nouvelles typologies, matériels, logiciels, ...) en vue du traitement efficace des opérations suspectes conformément aux textes en vigueur.

L'absence de dispositif de prise en charge effective et efficace des opérations suspectes (système d'information de gestion des DOS) a été constamment relevée tout au long de l'évaluation des assujettis. Ces derniers étant la première ligne de défense contre le BC/FT, il est indispensable qu'ils disposent d'un dispositif de LBC/FT conforme pour bien assumer leur fonction de détection.

3- Renforcer le contrôle et la surveillance des assujettis en matière de la LBC/FT en formant les autorités de contrôle et de supervision sur la LBC/FT et en systématisant des missions périodiques de contrôle de la mise en œuvre des mesures de LBC/FT par ces derniers.

Le présent rapport a relevé un grand défaut de supervision et de surveillance de la mise en œuvre effective des mesures de la LBC/FT par les assujettis.

4- Faire procéder à une évaluation des risques de BC/FT en interne par chaque assujetti.

Les assujettis devront aussi chacun en ce qui le concerne dans son domaine spécifique, identifier, évaluer et comprendre les risques de BC/FT liés à ses activités (ses produits et services, ses clients ou ses partenaires, ...). Il s'agit d'une exigence de la recommandation 1 du GAFI.

2. RECOMMANDATIONS POUR LA MAITRISE DU RISQUE DE FT

2.1 Au niveau national global

Il s'agit des recommandations qui s'adressent aux pouvoirs publics. Elles viennent compléter celles formulées au point 1.1 précédent.

1- Former les forces frontalières (police, douane, ...) en charge de la sécurité et du contrôle sur le dispositif national de la LBC/FT et ses textes de loi.

La méconnaissance des textes de loi et des dispositions relatives à la LBC/FT par les forces frontalières (police, douane, ...) en charge de la sécurité et du contrôle handicape la mise en œuvre efficace des mesures de LBC/FT.

2- Doter les postes de contrôle frontaliers (police, douane, ...) de ressources en personnel bien formé sur les techniques de LBC/FT, en équipements de surveillance et de contrôle modernes en vue du renforcement de la sécurisation des espaces frontaliers du pays.

La porosité des frontières est un facteur réel de fragilisation de la sécurité du pays. Elle favorise plusieurs activités criminelles ou illicites surtout avec l'existence de plusieurs points de passages clandestins créés par des contrebandiers.

3- Entreprendre une étude approfondie sur les corrélations entre la pauvreté extrême dans certaines régions et les tendances à la radicalisation et l'extrémisme religieux et en tirer toutes les conséquences en vue de la prévention.

L'évaluation a révélé en effet que l'extrême pauvreté pourrait constituer un terreau fertile pour le recrutement facile des jeunes par des criminels et extrémistes.

4- Faire appliquer les textes existant et les renforcer au besoin, afin de limiter la trop forte utilisation des espèces de sorte à éviter des transactions économiques non-enregistrées.

Le recours systématique au cash dans les transactions facilite le BC/FT car les criminels en profitent pour œuvrer dans l'anonymat et en toute impunité.

2.2 Au niveau spécifique de certains secteurs

2.2.1 Au niveau du secteur des OBNL/ONG

Adopter un nouveau cadre juridique et institutionnel qui régleme les ONG/OBNL et qui définit clairement et expressément l'autorité de supervision et de contrôle des activités de ces organismes.

Au Bénin, les OBNL/ONG continuent d'être régies par la loi associative 1901 et l'évaluation a montré comment ces organismes peuvent être utilisés soit pour escroquer leurs partenaires soit pour

financer des activités illicites, d'où la nécessité d'une autorité de supervision et de contrôle de leurs activités.

2.2.2 Au niveau du secteur des agréés de change manuel

1- Assainir le secteur du change manuel en procédant au recensement et à l'identification obligatoire (à défaut d'agrément formel en tant que bureau de change) de tous les cambistes informels qui exercent en marge de la réglementation sans agrément dans le secteur.

2- Obliger les cambistes informels à disposer d'un système allégé d'identification de leurs clients et de leurs transactions et à participer à la LBC/FT.

Le présent rapport a montré comment les cambistes informels présentent des facteurs de vulnérabilité aussi bien de BC que de FT surtout avec la manipulation de diverses devises en espèces et dans le plus grand anonymat.

3- Entreprendre une étude de typologie approfondie sur le système informel et clandestin de transaction de devises dénommé « Hawala » en vue d'identifier et d'évaluer les risques réels y afférents, notamment les sources de devises et leurs emplois.

Les risques liés à ce système informel de conversion de devises n'ont pas été abordés dans le présent rapport. Toutefois, il est important d'approfondir l'utilisation de cette technique qui sert dans les paiements d'importation ou d'exportation de marchandises sans passer par les circuits financiers et bancaires officiels.

3. RECOMMANDATIONS LIEES AU RISQUE DE L'INCLUSION FINANCIERE

1- Prendre des mesures réglementaires pour empêcher la possibilité d'utilisation dans l'anonymat des produits d'inclusion financière en obligeant les émetteurs de monnaie électronique et autres acteurs à identifier clairement leurs clients ou toute transaction effectuée via leurs plateformes.

2- Prendre des mesures réglementaires pour obliger les émetteurs de monnaie électronique et autres acteurs à imposer des limites ou des seuils en terme du nombre de transactions et en terme du montant de la monnaie électronique aussi bien pour leurs distributeurs, leurs accepteurs et les clients. Ces seuils ou limites devraient tenir compte du rôle de chaque acteur.

Les principales faiblesses qui rendent vulnérables les produits d'inclusion financière surtout au FT sont leur utilisation dans l'anonymat et la possibilité d'effectuer plusieurs transactions avec ou sans limite de montant qui au finish permet de transférer un montant important qui peut servir au financement d'actes terroristes. Ces produits sont aussi utilisés dans l'escroquerie (cybercriminalité notamment).

3- Assainir le secteur de la microfinance en procédant au recensement et à la fermeture systématique des structures qui refusent de se conformer à la réglementation des SFD.

Les recommandations formulées à l'issue de cette évaluation serviront de base pour l'élaboration d'un plan d'actions dont la mise en œuvre permettra de corriger les insuffisances et lacunes constatées dans le dispositif de la LBC/FT du Bénin.

Somme toute, le présent rapport sur l'évaluation nationale des risques de BC/FT qui est une première au Bénin, offre un bon panorama des risques de BC/FT au Bénin et peut valablement aider le pays à se doter d'un document de politique et stratégie nationales de LBC/FT.

Par ailleurs, en fonction de l'évolution des tendances et méthodes de BC/FT, l'évaluation des risques doit périodiquement être mise à jour en vue d'assurer le renforcement continue du dispositif LBC/FT du Bénin.

SOURCES D'INFORMATIONS ET REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

I. Statistiques officielles obtenues auprès des services de l'administration

- Statistiques de la Direction Générale des Douanes et Droits Indirectes sur la contrebande et autres infractions douanières 2016-2017.
- Statistiques de la Direction Générale des Impôts sur le recouvrement et les fraudes fiscales 2016-2017.
- Statistiques de la Direction Générale de la Police Républicaine relatives aux infractions sous-jacentes (l'escroquerie, l'abus de confiance, la cybercriminalité, la traite d'êtres humains, le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, la participation à un groupe criminel organisé et à un racket) 2014-2017.
- Statistiques de la Direction Générale des Eaux et Forêts sur les infractions liées à l'environnement (faunes et forêts) 2014-2017.
- Statistiques de la BCEAO sur les flux financiers 2014-2015
- Statistiques de la BCEAO sur la supervision bancaire
- Statistiques de l'ANLC sur les dossiers de corruptions transmis à la justice 2014-2017
- Statistiques de l'ANSSFD sur les SFD du Bénin

II. Textes législatifs et réglementaires, rapports et autres documents

- Loi sur la LBC du Bénin.
- Loi sur la LFT du Bénin.
- Loi bancaire.
- Loi régissant les SFD.
- La réglementation de change.
- Code CIMA.
- Code de procédure pénal du Bénin.
- Code pénal du Bénin.
- Rapports de Transparency International.
- Rapport sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse (Juin 2015).
- Rapport « Panorama du Trafic de Cocaïne en Afrique de l'Ouest » 2012. (Groupe de Recherche et d'Informations sur la Paix et la Sécurité (GRIP)).

- Rapport Mondial sur la Drogue de l'ONUDD, 2015 et 2016.
- Rapport « Programme Régional de l'ONUDD pour l'Afrique de l'Ouest 2016-2020.
- Rapport PCC-ONUDD 2012.
- Rapport de la mission conjointe de la BCEAO et du MEF de contrôle auprès des agréés change manuel, 2016 et 2017.
- Rapport GAFI/GIBA sur le Financement du Terrorisme en Afrique de l'Ouest et du Centre 2015.
- Rapports périodiques de la CENTIF
- Rapports annuels de l'ANSSFD
- Programme Régional de l'ONUDD pour l'Afrique de l'Ouest, 2016-2020.
- Programme de Développement Durable à l'horizon 2030, 2015
- Programme mondial de lutte contre la criminalité liée aux espèces sauvages et aux forêts,
- Plan d'Action Régionale de la CEDEAO pour l'Afrique de l'Ouest, 2010-2014
- Stratégie Régionale de Lutte contre la traite des personnes et le trafic illicite de migrants 2015-2020, 2015.
- Les 40 recommandations du GAFI.

III. Webographie

- www.banquemonddiale.org 21 Mars 2018
- www.fmi.org (date de consultation : décembre 2017)
- www.giaba.org (date de consultation : décembre 2017)
- www.gafi.org (date de consultation : décembre 2017)
- www.onu.org (date de consultation : décembre 2017)
- www.google.org (date de consultation : décembre 2017)

IV. Autres

- Journal Officiel du Bénin 2010-2017.
- Questionnaires envoyés aux assujettis (Banques, Assurances, Bureaux de Changes Manuels, SGI, Hôtels, Agences Immobilières, Casinos et Jeux, Organisations Non Gouvernementales, Experts Comptables, Commissaires-Priseurs, Chambre des Notaires, Ordre des Avocats , Chambre des Huissiers de Justice, etc....).

Table des matières

AVIS DE NON RESPONSABILITÉ	2
SOMMAIRE	3
LISTE DES SIGLES, ABREVIATIONS ET ACRONYMES	4
RESUME ANALYTIQUE	7
INTRODUCTION	11
1. OBJECTIFS DE L’EVALUATION	12
2. METHODOLOGIE DE CONDUITE DU PROCESSUS D’ÉVALUATION	12
2.1 L’OUTIL D’ÉVALUATION NATIONALE DES RISQUES DE LA BM	13
2.2 LES ACTEURS ET PARTICIPANTS	13
2.3 ORGANISATION ET DEROULEMENT DU PROCESSUS DE L’ENR	14
3. DIFFICULTES LIEES AUX SOURCES D’INFORMATIONS ET DE DONNEES	15
CHAPITRE PRELIMINAIRE : INFORMATIONS GENERALES ET CONTEXTE DE LA LBC/FT AU BENIN	17
SECTION I – INFORMATIONS GENERALES SUR LE BENIN	17
I-1. CADRE POLITIQUE	17
I-2. ORGANISATION JUDICIAIRE	18
I-3. SITUATION SOCIO-ECONOMIQUE	20
SECTION II – CONTEXTE, CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE LA LBC/FT AU BENIN	21
II-1. DEFINITION DU BLANCHIMENT DE CAPITAUX	21
II-2. DEFINITION DU FINANCEMENT DU TERRORISME	21
II-3. CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE LA LBC/FT AU BENIN	22
CHAPITRE 1 : ANALYSE DU RISQUE LIE AU BLANCHIMENT DE CAPITAUX	24
SECTION I – MENACES GLOBALES DE BLANCHIMENT DE CAPITAUX	24
I-1 MENACES INTERIEURES DE BLANCHIMENT DE CAPITAUX	24
I-1-1 Principales infractions sous-jacentes	24
I-1-2 Infraction de blanchiment de capitaux	33
I-2 Menace extérieure de blanchiment de capitaux	35
I-3 Menaces par secteur d’activités	36
I-3-1 Menaces BC dans le secteur bancaire	37
I-3-2 Menaces BC dans les secteurs du foncier, de l’immobilier et de l’automobile	37
I-3-3 Menaces BC dans le secteur du change manuel	38
I-3-4 Menaces BC dans les secteurs ONG/OBNL	39
I-4 Evaluation de la menace globale au Bénin	40
SECTION II : LA VULNERABILITE AU BLANCHIMENT DE CAPITAUX	40
II-1 CAPACITE NATIONALE DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX	40

II-2 VULNERABILITE DE BC PAR SECTEUR	61
II-2.1 VULNERABILITE DU SECTEUR BANCAIRE AU BC	61
II-2.2 VULNERABILITE DU SECTEUR DES ASSURANCES AU BC.....	80
II-2.3 VULNERABILITE DU SECTEUR DES TITRES AU BC : LES SGI	97
II-2.4 VULNERABILITE DES AGREES DE CHANGE MANUEL AU BC	109
II-2.5 VULNERABILITES DES EPNFD AU BC	118
II-3 VULNERABILITE NATIONALE GLOBALE DU BENIN AU BC.....	144
SECTION III : LE RISQUE DE BLANCHIMENT DE CAPITAUX AU BENIN	146
CHAPITRE 2 : RISQUES LIÉS AU FINANCEMENT DU TERRORISME	148
SECTION I : LES MENACES TERRORISTE ET DE FINANCEMENT DU TERRORISME.....	148
I- LA MENACE TERRORISTE AU BENIN	148
II- LA MENACE DE FINANCEMENT DU TERRORISME AU BENIN	150
SECTION II : LES VULNERABILITES DE FINANCEMENT DE TERRORISME.....	151
SECTION III : LE RISQUE DE FINANCEMENT DE TERRORISTE	155
CHAPITRE 3. : RISQUES LIÉS AU SECTEUR DE L’INCLUSION FINANCIÈRE	156
SECTION I- CONTEXTE ET PRINCIPAUX ACTEURS DU SECTEUR.....	156
I- CONTEXTE.....	156
II- LES ACTEURS DE L’INCLUSION FINANCIERE	157
SECTION II- ANALYSE DES VULNERABILITES DU SECTEUR AU BC/FT	161
I- CADRE REGLEMENTAIRE DU SECTEUR DE L’INCLUSION FINANCIERE	161
II- ANALYSE DES VULNERABILITES DU SECTEUR LIEES AU BC/FT	162
II-1 Vulnérabilité du produit « Mobile money » au risque BC/FT	163
II-2 Vulnérabilité du produit « Transfert Rapide d'Argent (TRA) » au BC/FT	169
II-3 Vulnérabilité des SFD au BC/FT	173
II-4 Vulnérabilité de la Poste	182
CONCLUSION GÉNÉRALE ET RECOMMANDATIONS	190
1. RECOMMANDATIONS POUR LA MAITRISE DU RISQUE DE BC.....	191
1.1 Au niveau national global	191
1.2 Au niveau global des secteurs	192
2. RECOMMANDATIONS POUR LA MAITRISE DU RISQUE DE FT	193
2.1 Au niveau national global	193
2.2 Au niveau spécifique de certains secteurs	193
3. RECOMMANDATIONS LIEES AU RISQUE DE L’INCLUSION FINANCIERE.....	194
SOURCES D’INFORMATIONS ET REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	196