



MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES
RÉPUBLIQUE DU BÉNIN



RAPPORT SYNTHÉTIQUE

COMITE NATIONAL DE COORDINATION DES ACTIVITES DE LUTTE
CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX, LE FINANCEMENT DU
TERRORISME ET LE FINANCEMENT DE LA PROLIFERATION DES
ARMES DE DESTRUCTION MASSIVE (CNCA-LBC/FT/FP)

***Evaluation nationale des risques de
blanchiment de capitaux, de financement
du terrorisme et de financement de la
prolifération des armes de destruction
massive au Bénin***

Février 2026

Avant-propos



En 2018, le Bénin a conduit sa première Évaluation Nationale des Risques (ENR) en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, conformément à la Recommandation 1 du Groupe d'Action Financière (GAFI). Cet exercice fondateur a permis d'établir un diagnostic structuré des menaces et vulnérabilités auxquelles le pays était exposé et de poser les bases d'une approche fondée sur les risques, devenue un pilier central de la conformité du dispositif national aux normes internationales de LBC/FT.

Depuis cette première ENR, le contexte sécuritaire, économique et financier du Bénin a profondément évolué. La montée de la menace terroriste dans la sous-région, les mutations rapides des circuits financiers, la progression de la cybercriminalité et l'émergence de nouveaux vecteurs de risque, notamment les actifs virtuels, ont accru le niveau d'exposition du pays. Ces évolutions ont des implications directes sur l'appréciation du dispositif national par le GAFI, dans la mesure où la capacité d'un État à identifier, évaluer et atténuer ses risques constitue un critère central de la notation tant en matière de conformité technique que d'efficacité du dispositif.

Parallèlement, le Gouvernement a engagé des réformes institutionnelles et juridiques majeures visant à renforcer la gouvernance, la transparence et l'intégrité du système financier. Ces efforts répondent non seulement à des impératifs de sécurité nationale et de stabilité économique, mais également aux exigences du GAFI et de ses instances régionales, dont l'évaluation conditionne l'image du pays auprès des partenaires financiers internationaux. Il est désormais établi qu'une perception négative du cadre LBC/FT peut entraîner des conséquences significatives : dégradation de la notation pays, renforcement des mesures de diligence par les correspondants bancaires, réduction de l'accès aux financements extérieurs et hausse du coût des transactions internationales.

Dans ce contexte, la mise à jour de l'ENR validée et adoptée en 2026 revêt une portée stratégique particulière. Elle constitue un instrument clé permettant au Bénin de démontrer au GAFI sa capacité à comprendre finement ses risques, à adapter son dispositif de manière proportionnée et à orienter efficacement ses ressources vers les secteurs et menaces prioritaires. L'ENR 2026 ne se limite pas à une mise

à jour technique de l'exercice de 2018 : elle approfondit l'analyse des menaces et vulnérabilités, intègre de nouvelles infractions sous-jacentes, prend en compte la montée en puissance de la criminalité transnationale et du financement du terrorisme, et étend l'évaluation au financement de la prolifération des armes de destruction massive.

Menée sous l'impulsion du Comité National de Coordination des Activités de LBC/FT/FP (CNCA-LBC/FT/FP) et coordonnée par la CENTIF Bénin, selon une démarche inclusive associant l'ensemble des parties prenantes publiques et privées, l'ENR 2026 s'appuie sur les lignes directrices actualisées du GAFI et l'outil d'évaluation de la Banque mondiale. Elle fournit une lecture consolidée de l'exposition nationale aux risques de BC/FT/FP et débouche sur un plan d'actions priorisé, aligné sur les attentes du GAFI en matière d'approche fondée sur les risques et d'efficacité du dispositif.

En ce sens, l'ENR 2026 constitue bien plus qu'un exercice analytique : elle représente un levier stratégique de crédibilité financière internationale. En renforçant la cohérence, la lisibilité et la crédibilité du dispositif national de LBC/FT/FP, elle contribue à préserver la réputation du Bénin, à sécuriser ses relations de correspondance bancaire, à maintenir l'attractivité du pays pour les investissements et à soutenir durablement la mobilisation de ressources financières extérieures au service du développement national.

Romuald WADAGNI

Ministre d'Etat, chargé de l'Economie et des Finances du Bénin

Contexte et justification de la mise à jour de l'ENR

Dans la continuité du renforcement du dispositif national de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et le financement de la prolifération des armes de destruction massive (LBC/FT/FP), et conformément aux Recommandations du Groupe d'Action Financière (GAFI) intégrées dans la loi n°2024-01 du 20 février 2024, le Bénin a procédé, sur la période 2024–2026, à la mise à jour de son Évaluation Nationale des Risques (ENR) initialement réalisée en 2018. Cette actualisation s'inscrit dans un contexte marqué par :

- d'importantes réformes institutionnelles et normatives ;
- une évolution qualitative et quantitative des menaces, tant au plan national que régional ;
- l'émergence de nouveaux secteurs et produits à risque (actifs virtuels, fin-techs, nouveaux canaux digitaux) ;
- et une volonté politique affirmée d'aligner durablement la réponse nationale sur les standards internationaux du GAFI.

L'objectif principal de cette ENR actualisée est de réévaluer le niveau actuel de risque BC/FT/FP auquel le pays est exposé, d'identifier les vulnérabilités persistantes ou émergentes, et de fournir une base analytique solide pour l'orientation des politiques publiques et des stratégies de mitigation fondées sur les risques.

2.1 Pilotage institutionnel

La mise à jour de l'ENR a été conduite selon une démarche pleinement participative, inclusive et coordonnée, reposant sur une architecture institutionnelle claire :

- Pilotage stratégique assuré par le Comité National de Coordination des Activités de LBC/FT/FP (CNCA-LBC/FT/FP) ;
- Coordination technique confiée à la CENTIF, en sa qualité de cellule nationale de renseignement financier et d'organe pivot du dispositif de prévention et de détection.

2.2 Participation des parties prenantes

Plus de deux cents (200) représentants issus des administrations en charge de la stratégie nationale, des autorités de supervision et de contrôle, des services d'enquête et de poursuite, des institutions financières et EPNFD, des structures impliquées dans la coopération internationale et la sécurité, ont été mobilisés tout au long du processus, depuis la planification jusqu'à la validation des résultats.

Cette approche a permis une appropriation collective des enjeux, une meilleure qualité des données collectées et une légitimité renforcée des conclusions de l'ENR.



Méthodologie adoptée

3.1 Référentiels méthodologiques

La méthodologie d'élaboration de la présente ENR s'inspire de deux standards internationaux complémentaires :

1. les lignes directrices du GAFI relatives à l'Évaluation Nationale des Risques, qui constituent le cadre normatif de référence pour l'identification, l'analyse et la hiérarchisation des risques BC/FT/FP ;
2. l'Outil d'Évaluation Nationale des Risques du Groupe de la Banque mondiale (GBM), permettant une approche structurée, quantitative et qualitative, adaptée aux contextes des pays en développement.

Cette double référence garantit la conformité aux standards internationaux, la comparabilité des résultats dans le cadre des évaluations mutuelles et une adaptation pragmatique au contexte national.

3.2 Approche analytique retenue

L'évaluation repose sur une approche séquentielle du risque, conformément aux recommandations du GAFI, articulée autour de deux composantes principales :

- le **risque inhérent**, correspondant au niveau de risque existant avant l'introduction de toute mesure d'atténuation ;
- le **risque résiduel**, représentant le niveau de risque subsistant après la prise en compte des dispositifs légaux, institutionnels et opérationnels de mitigation.

Cette approche permet de distinguer clairement les facteurs structurels de risque, d'évaluer l'efficacité réelle des mesures d'atténuation et d'orienter les priorités de manière proportionnée.

3.3 Déroulement des travaux

Le processus global de l'ENR s'est déployé en trois séquences chronologiques complémentaires : une phase préparatoire de 2022 à 2024, consacrée aux évaluations sectorielles approfondies ; une phase d'actualisation et de consolidation technique de décembre 2024 à juin 2025 ; puis une phase de validation institutionnelle et de consolidation nationale de juillet 2025 à février 2026.



Phase 1

Évaluations sectorielles approfondies (2022–2024)

Cinq évaluations sectorielles ont été réalisées, couvrant :

- le secteur immobilier ;
- le financement du terrorisme ;
- les organismes à but non lucratif (OBNL) ;
- les personnes morales et constructions juridiques (PM/CJ) ;
- les actifs virtuels et prestataires de services d'actifs virtuels (AV/PSAV).

Ces secteurs n'avaient pas été analysés de manière approfondie lors de l'ENR de 2018. Les travaux ont également intégré une analyse spécifique du financement de la prolifération (FP) et une évaluation des risques liés à la criminalité environnementale.



Phase 2

Organisation technique, actualisation et consolidation (décembre 2024 – juin 2025)

Cette phase a été marquée par la mise en place du dispositif institutionnel et organisationnel de conduite de l'ENR sous l'égide du CNCA-LBC/FT/FP. Sur le plan opérationnel, ce dispositif a reposé sur un Comité de pilotage, un Comité technique et dix-neuf groupes de travail couvrant l'ensemble des secteurs et risques identifiés, y compris les risques émergents. La CENTIF a assuré la coordination générale du processus, le secrétariat technique et le suivi analytique des travaux.

Plus de deux cents participants issus de l'administration publique et du secteur privé ont été mobilisés. Les groupes de travail, encadrés par des mentors désignés au sein du Comité de pilotage, ont pris en compte les acquis de l'ENR 2018 ainsi que les évaluations sectorielles réalisées entre 2022 et 2024.

Cette phase, amorcée lors d'un atelier national de lancement des activités techniques tenu du 9 au 13 décembre 2024 à Cotonou, a porté sur : (i) la collecte et l'actualisation des données ; (ii) la proposition des notations sectorielles par les groupes de travail ; (iii) leur harmonisation et leur validation technique et institutionnelle à plusieurs niveaux ; et (iv) l'élaboration de la cartographie nationale consolidée des risques.



Phase 3

Validation institutionnelle et consolidation nationale du rapport

La phase 3, couvrant la période de juillet 2025 à février 2026, a été consacrée à la validation institutionnelle et à la consolidation nationale du rapport sous l'égide du CNCA-LBC/FT/FP. Cette phase a été conduite selon une approche inclusive, itérative et coordonnée à l'échelle gouvernementale, fondée sur l'implication active des institutions membres et sur la coordination technique du Secrétariat permanent, assurée par la CENTIF.

Dans ce cadre, le rapport a fait l'objet de plusieurs cycles successifs d'examen, de relecture, de consolidation technique et de révision. Les différentes sections ont été réparties entre les institutions membres du CNCA-LBC/FT/FP en fonction de leurs attributions respectives, de leurs compétences techniques et de leurs responsabilités sectorielles, en vue d'assurer une revue approfondie, cohérente et documentée de l'ensemble du contenu.

Ce dispositif a permis d'intégrer des contributions complémentaires émanant des autorités compétentes, des autorités de contrôle et de supervision ainsi que, le cas échéant, des acteurs concernés du secteur privé. Il a ainsi contribué au renforcement de la qualité technique du rapport, à l'amélioration de la cohérence interne des analyses et à une meilleure prise en compte des réalités nationales.

Le processus de validation a également favorisé l'établissement d'une compréhension commune des menaces, des vulnérabilités et des niveaux de risque en matière de blanchiment de capitaux, de financement du terrorisme et de financement de la prolifération, conformément aux exigences de la Recommandation 1 du GAFI. Il a, en outre, permis d'assurer l'alignement du rapport avec les standards méthodologiques internationaux applicables, tout en garantissant son ancrage dans le contexte institutionnel, économique et sécuritaire national.

À l'issue de ce processus, le rapport consolidé a été validé et adopté en février 2026 par le CNCA-LBC/FT/FP. Il constitue, à ce titre, le document national de référence en matière d'identification, d'évaluation et de compréhension des risques de BC/FT/FP.

IV

Principaux résultats – Analyse globale

Le tableau ci-après présente l'évolution du profil global de risque de BC/FT/FP entre 2018 et 2026. Il met en évidence les changements observés dans les niveaux de menace, les vulnérabilités résiduelles et les risques résiduels pour chacune des trois composantes.

Cette comparaison permet d'apprécier les progrès réalisés dans la réduction des vulnérabilités, ainsi que l'impact des dynamiques régionales et sectorielles sur l'intensification ou la stabilisation des menaces. Elle constitue une base essentielle pour comprendre l'évolution globale du risque et orienter les priorités stratégiques de l'État.

Tableau 1 : Tendances évolutives des risques globaux de BC/FT/FP

Risque global	Menaces		Vulnérabilités résiduelles		Risques résiduels	
	2018	2026	2018	2026	2018	2026
BC	Elevé	Moyen	Elevé	Moyen	Elevé	Moyen
FT	Faible	Moyen	Elevé	Moyen	Moyen	Moyen
FP	Non évalué	Faible	Non évalué	Moyen	Non évalué	Moyen

Source : Groupe de travail - ENR (GT)

4.1 Blanchiment de capitaux (BC)

L'analyse consolidée des flux financiers illicites révèle une stabilisation prudente du profil de risque national, marquée par une transition de la menace et une réduction notable des failles structurelles.

4.1.1 Dynamique de la Menace : Une persistance des infractions sources

La menace de blanchiment de capitaux est jugée moyenne en 2026. Elle est principalement alimentée par un noyau dur d'infractions sous-jacentes :

- **Criminalité transfrontalière** : Contrebande et trafics de stupéfiants.
- **Criminalité économique et émergente** : Cybercriminalité (en forte expansion) et trafic de faux médicaments.
- **Gouvernance** : Persistance de poches de corruption agissant comme facilitateurs des réseaux criminels.

4.1.2 Vulnérabilités : Un cadre de contrôle en voie de maturité

Les vulnérabilités structurelles ont enregistré une amélioration majeure, basculant d'un niveau « **Elevé** » à un niveau « **Moyen** ». Cette trajectoire ascendante de conformité repose sur trois piliers :

- **Réforme normative** : Mise en adéquation du cadre juridique avec les standards internationaux (recommandations du GAFI).
- **Renseignement Financier** : Renforcement des capacités opérationnelles de la Cellule de Traitement de l'Information Financière (CENTIF), de la Brigade Economique et Financière (BEF) et de la chaîne de détection.
- **Synergie Institutionnelle** : Optimisation de la coordination entre les autorités de poursuite, les régulateurs et les forces de sécurité.

4.1.3 Évaluation du Risque Résiduel

Grâce à la réduction significative des vulnérabilités, le risque résiduel est désormais jugé « moyen ». Ce niveau s'explique toutefois par la persistance d'une menace substantielle qui, bien qu'en recul, continue de tester la résilience du système financier et non financier du pays.

L'exposition structurelle du pays aux typologies d'utilisation abusive (secteur informel, actifs numériques, transactions en espèces) limite, pour l'heure, la possibilité de classer le risque à un niveau « Faible ».

Une attention particulière doit être portée à la cybercriminalité, dont l'expansion rapide influence directement le profil de menace du pays. Contrairement aux trafics traditionnels, la cybercriminalité génère des produits criminels dématérialisés et fragmentés, compliquant leur traçabilité.

- **Typologies observées :** Utilisation intensive des services de monnaie électronique (Mobile Money), cartes prépayées avec les terminaux de paiement électronique, recours aux prête-noms (mules financières) et, de manière émergente, tentative d'intégration des crypto-actifs.
- **Impact sur le secteur financier :** Cette menace exerce une pression constante sur les institutions financières et les fournisseurs de services de paiement, exigeant une mise à jour continue des scénarios de surveillance des transactions.

Réponse répressive : Si les actions du Centre National d'Investigations Numériques et de la CRIET (Cour de Répression des Infractions Économiques et du Terrorisme) ont permis de désarticuler de nombreux réseaux, la persistance de cette menace justifie le maintien d'une vigilance élevée.

4.2 Financement du terrorisme (FT)

L'analyse de la menace et des vulnérabilités liées au financement du terrorisme au Bénin révèle une dynamique contrastée, aboutissant à un risque résiduel moyen.

La menace de FT, initialement jugée faible, a fait l'objet d'une réévaluation à la hausse pour atteindre un niveau Moyen à l'horizon 2026. Cette mutation s'explique par deux facteurs critiques :

- **Facteurs exogènes :** L'instabilité sécuritaire régionale accroît la pression aux frontières septentrionales, marquée par des tentatives d'incursions transfrontalières. Il est toutefois impératif de souligner que l'intégrité territoriale reste préservée, aucune zone n'étant sous contrôle de groupes terroristes.
- **Vecteurs de risque :** L'identification de scénarios plausibles d'exploitation de l'économie informelle par des réseaux criminels constitue désormais un axe de vigilance prioritaire.

Parallèlement à la hausse de la menace, les vulnérabilités structurelles du pays ont connu une décrue significative, passant d'un niveau Élevé à Moyen. Cette performance est le résultat direct de réformes de fond :

- **Efficacité technique** : Optimisation des dispositifs de gel administratif des avoirs terroristes et renforcement de la surveillance des flux financiers.
- **Gouvernance** : Fluidification de la coopération inter-agences et montée en puissance des mécanismes de contrôle.
- **Prévention** : Actions de sensibilisation ciblées auprès des assujettis et des acteurs économiques clés.

En dépit de la robustesse accrue du dispositif national de lutte, le risque **résiduel se maintient à un niveau Moyen**.

Ce statu quo s'explique par un effet de compensation : l'efficacité des mesures d'atténuation (réduction des vulnérabilités) est mise à l'épreuve par l'intensification et la sophistication de la menace extérieure.

4.3 Financement de la prolifération (FP)

Pour la première fois, le FP fait l'objet d'une évaluation nationale. Les résultats concluent à :

- une menace faible et des vulnérabilités moyennes, liées à l'expansion du secteur radiologique et aux importations des produits à double usage ;
- un risque résiduel moyen, en raison d'un dispositif juridique et institutionnel désormais complet et robuste.



Principaux résultats – Analyse sectorielle

La présente section décline le panorama sectoriel des risques de BC/FT/FP au Bénin, en s'appuyant sur l'analyse croisée des niveaux de menace, de vulnérabilité, de risque inhérent, d'efficacité des mesures d'atténuation et des risques résiduels.

Elle permet d'apprécier, pour chaque segment du dispositif national, les dynamiques d'exposition et les facteurs de maîtrise du risque. Cinq blocs sectoriels sont examinés tels que l'inclusion financière, les autres institutions financières, les EPNFD, les OBNL, ainsi que les autres secteurs spécifiques présentant un risque stratégique pour le pays.

5.1 Inclusion financière

Le secteur de l'inclusion financière présente des profils de risque contrastés, reflétant la diversité des modèles opérationnels, des niveaux de digitalisation et de la maturité des dispositifs de conformité.

Le tableau ci-après synthétise, pour chaque catégorie d'acteurs, l'intensité des menaces, le niveau de vulnérabilités, le risque inhérent, l'efficacité des mesures d'atténuation et le risque résiduel qui en découle. Il met en évidence un système globalement exposé, mais dont les capacités de maîtrise du risque varient fortement selon les segments institutionnels.

Tableau 2 : Évaluation comparée des risques par sous-secteur de l'inclusion financière

Secteurs	Menace	Vulnérabilités	Risque inhérent	Mesures d'atténuation	Risques résiduels
Banques	Elevé	Faible	Elevé	Significatif	Moyen
Systèmes financiers décentralisés	Moyen	Moyen	Moyen	Modéré	Moyen
EME	Moyen	Elevé	Elevé	Significatif	Moyen
Fintechs	Moyen	Elevé	Elevé	Modéré	Elevé

Source : GT

À la lecture du tableau, il apparaît que les banques présentent une menace élevée, reflet de leur position centrale dans le système financier et de leur exposition structurelle à des flux complexes et massifs. Toutefois, grâce à des dispositifs de conformité robustes, à une supervision active et à des mécanismes de contrôle internes matures, leurs vulnérabilités sont faibles, ce qui réduit le risque inhérent à un niveau élevé mais maîtrisable.

Les mesures d'atténuation étant jugées significatives, le risque résiduel est ramené à un niveau moyen, cohérent avec les standards de conformité généralement élevés dans ce secteur.

Dans les SFD, la menace est moyenne, notamment en raison d'une forte utilisation d'espèces, d'une clientèle à risque plus diffus et de pratiques de contournement identifiées. Les vulnérabilités demeurent moyennes, liées à des faiblesses persistantes dans la gouvernance, la traçabilité et la conformité. Le risque inhérent ressort moyen, mais des mesures d'atténuation jugées modérées permettent de maintenir le risque résiduel à un niveau moyen.

Les EME font face à une menace moyenne, liée à la forte digitalisation des flux, à la rapidité des transactions et à la possibilité de contournement via des tiers. Les vulnérabilités étant élevées, le risque inhérent demeure élevé. Les mesures d'atténuation sont significatives, notamment grâce à la supervision de la Commission Bancaire et aux réformes de l'UEMOA, permettant de ramener le risque résiduel au niveau moyen, malgré l'expansion rapide du secteur.

Les Fintechs se situent dans un profil de risque plus préoccupant : la menace est moyenne, en raison de l'innovation rapide, des modèles technologiques hybrides, des solutions de paiement fragmentées et de l'absence de cadre d'agrément dédié. Les vulnérabilités sont élevées, car la conformité demeure hétérogène, les lignes directrices limitées, et la supervision essentiellement indirecte. Le risque inhérent est donc élevé. Les mesures d'atténuation ne sont que modérées, traduisant la faiblesse du dispositif réglementaire et opérationnel actuel, ce qui conduit logiquement à un risque résiduel élevé.

5.2 Autres institutions financières

Les autres institutions financières présentent des profils de risque hétérogènes, reflétant des niveaux variés d'exposition aux menaces et de maturité des dispositifs de conformité.

Le tableau ci-après synthétise l'évaluation des menaces, des vulnérabilités, du risque inhérent et de l'efficacité des mesures d'atténuation pour les secteurs de l'assurance, des SGI/SGO ainsi que des acteurs du change manuel et des passeurs de fonds.

Cette analyse met en évidence des environnements opérationnels contrastés et des capacités de maîtrise des risques inégales.

Tableau 3 : Profil des risques dans les autres institutions financières

Secteurs	Menace	Vulnérabilités	Risque inhérent	Mesures d'atténuation	Risques résiduels
Assurance	Moyen	Moyen	Moyen	Significatif	Moyen
SGI / SGO	Moyen	Moyen	Moyen	Modéré	Moyen
ACM et passeurs de fonds	Élevé	Élevé	Élevé	Faible	Élevé

Source : GT

Le tableau met en lumière des profils contrastés selon le degré de structuration, la maturité du dispositif de conformité et l'exposition opérationnelle aux risques de BC/FT. Dans le secteur des assurances, la menace est jugée moyenne, en raison des possibilités d'abus des produits d'assurance-vie, de la longueur des chaînes financières et de la présence d'intermédiaires. Les vulnérabilités sont moyennes, traduisant un dispositif de conformité en amélioration mais encore inégal selon les acteurs. Le risque inhérent ressort donc moyen. En conséquence, grâce à des mesures d'atténuation significatives, le risque résiduel est maintenu à un niveau moyen.

Les SGI / SGO présentent un profil similaire : une menace moyenne, liée à l'usage de comptes titres pour dissimuler des flux criminels. Les vulnérabilités sont moyennes, caractérisées par des dispositifs de conformité encore perfectibles et une culture de LBC/FT variable selon les sociétés. Le risque inhérent reste moyen, mais les mesures d'atténuation jugées modérées permettent néanmoins de maintenir le risque résiduel à un niveau moyen.

En revanche, le secteur des ACM (change manuel) et des passeurs de fonds présente un profil particulièrement critique. La menace y est élevée, portée par la très forte utilisation d'espèces, la perméabilité aux réseaux informels et les typologies avérées de BC/FT dans la sous-région. Les vulnérabilités sont également élevées, reflet d'un dispositif structurellement fragile. Le risque inhérent est donc élevé. Les mesures d'atténuation, en revanche, sont faibles, en raison d'une supervision encore limitée, du faible niveau de conformité, et d'un contrôle peu effectif des acteurs non autorisés. En conséquence, le risque résiduel demeure élevé, confirmant le positionnement du secteur parmi les plus exposés du dispositif national.

5.3 Entreprises et professions non financières désignées (EPNFD)

Les EPNFD constituent un ensemble de secteurs caractérisés par une forte hétérogénéité de structures, de pratiques et de niveaux de conformité, ce qui influence significativement leur exposition au risque de BC/FT. Les analyses montrent des vulnérabilités souvent importantes, en particulier dans les activités intensives en espèces ou impliquant une gestion complexe de fonds pour compte de tiers. Le tableau ci-après présente une synthèse des niveaux de menace, de vulnérabilité, de risque inhérent, de mesures d'atténuation et de risques résiduels pour les principaux secteurs EPNFD évalués.

Tableau 4 : Profil des EPNFD

Secteurs	Menace	Vulnérabilités	Risque inhérent	Mesures d'atténuation	Risques résiduels
Immobilier	Moyen	Moyen	Moyen	Modéré	Moyen
Professionnels du droit	Elevé	Elevé	Elevé	Significatif	Élevé
Professionnels du chiffre	Faible	Elevé	Moyen	Modéré	Moyen
Jeux et casinos	Très élevé	Elevé	Très élevé	Significatif	Elevé
Négociants des métaux et pierres précieuses	Elevé	Elevé	Elevé	Modéré	Elevé

Source : GT

Le secteur immobilier présente une menace moyenne, mais des vulnérabilités moyenne, en raison de l'importance des transactions en espèces, de l'opacité persistante autour des bénéficiaires effectifs et du faible niveau de formalisation des acteurs. Cette combinaison entraîne un risque inhérent moyen. Les mesures d'atténuation ne sont que modérées, ce qui permet toutefois de maintenir le risque résiduel à un niveau moyen, sans pour autant juguler pleinement les risques structurels.

Les professionnels du droit demeurent parmi les secteurs les plus exposés, avec une menace élevée et des vulnérabilités élevées, liées notamment à la manipulation régulière de fonds pour le compte de tiers, aux possibilités de dissimulation de propriété et au faible niveau de déclaration des opérations suspectes. Malgré des mesures d'atténuation significatives, le risque résiduel reste élevé, reflet d'un dispositif de conformité encore peu opérationnel.

Pour les professionnels du chiffre, une menace faible combinée à des vulnérabilités élevées aboutit à un risque inhérent moyen. Les mesures d'atténuation sont modérées, grâce à un cadre juridique robuste et à une gouvernance organisée au sein de l'OECCA. Le risque résiduel est ainsi maintenu à un niveau moyen, traduisant une capacité d'atténuation réelle mais encore perfectible, notamment en matière de supervision LBC/FT.

Le secteur des jeux et casinos affiche un profil particulièrement critique, avec menace très élevée et vulnérabilités toutes deux élevées, liées à la nature cash-intensive du secteur, aux typologies de dissimulation et aux flux transfrontaliers. Le risque inhérent se situe donc à un niveau très élevé. Malgré des mesures d'atténuation jugées significatives, le risque résiduel demeure élevé, en raison de faiblesses dans l'effectivité des contrôles et la maturité variable des opérateurs.

Enfin, les négociants en métaux et pierres précieuses présentent également un risque élevé, du fait d'une menace et de vulnérabilités élevées, liées à la nature hautement transportable, fractionnable et monétisable des produits, ainsi qu'à des circuits commerciaux opacifiés. Les mesures d'atténuation sont modérées, car malgré un dispositif d'agrément rigoureux, les contrôles restent insuffisamment orientés LBC/FT. En conséquence, le risque résiduel demeure élevé, confirmant la sensibilité stratégique de ce secteur.

5.4 Organismes à but non lucratif (OBNL)

Les OBNL présentent des profils de risque différenciés selon leur nature, leur volume d'activités, leur exposition géographique et la complexité de leurs flux financiers. Bien que la majorité opère dans un cadre communautaire à faible intensité financière, certaines catégories d'OBNL demeurent vulnérables à un usage abusif pour le financement du terrorisme ou le blanchiment de capitaux, en raison de mécanismes de contrôle encore limités et de capacités d'atténuation modestes. Le tableau ci-après synthétise les niveaux de menace, de vulnérabilité, de risque inhérent, de mesures d'atténuation et de risques résiduels pour les trois types d'OBNL évalués.

Tableau 5 : Profil des risques des OBNL

Secteurs	Menace	Vulnérabilités	Risque inhérent	Mesures d'atténuation	Risques résiduels
OBNL Type 1	Moyen	Moyen	Moyen	Faible	Moyen
OBNL Type 2	Elevé	Moyen	Elevé	Faible	Elevé
OBNL Type 3	Très élevé	Moyen	Elevé	Faible	Elevé

Source : GT

Les OBNL de type 1, généralement orientés vers des activités communautaires de faible intensité financière, présentent une menace et des vulnérabilités moyennes, ce qui se traduit par un risque inhérent également moyen. Toutefois, les mesures d'atténuation demeurent faibles, en raison d'un encadrement institutionnel encore limité, d'une absence de supervision effective et d'un niveau réduit de sensibilisation à la LBC/FT. Malgré cela, le risque résiduel reste moyen, traduisant une exposition réelle mais relativement contenue du fait du faible volume financier manipulé.

Les OBNL de type 2, caractérisées par des flux financiers plus importants, une exposition internationale plus marquée ou des activités impliquant des zones géographiquement sensibles, affichent une menace élevée. Les vulnérabilités demeurent moyennes, mais suffisamment présentes pour générer un risque inhérent élevé. Les mesures d'atténuation sont faibles, en raison d'un manque de contrôle opérationnel, de l'absence de procédures de diligence systématiques et d'un niveau réduit de reporting financier. Il en résulte un risque résiduel élevé, particulièrement dans les contextes de financement transfrontalier.

Les OBNL de type 3, les plus exposées en matière de BC/FT notamment celles intervenant dans des zones à risque, manipulant des dons internationaux substantiels ou ayant un modèle opérationnel complexe présentent une menace très élevée. Malgré des vulnérabilités moyennes, la nature de leurs activités produit un risque inhérent élevé. Comme pour les autres catégories, les mesures d'atténuation demeurent faibles, faute de supervision dédiée, d'un dispositif de conformité robuste et d'un suivi financier effectif. Le risque résiduel demeure donc élevé, soulignant l'importance stratégique de renforcer la gouvernance, la transparence et le contrôle de ces entités.

5.5 Autres secteurs spécifiques

Les secteurs regroupés dans cette catégorie présentent des risques spécifiques en raison de leur exposition structurelle aux flux informels, à l'exploitation criminelle ou aux innovations technologiques rapides. La criminalité environnementale, les PM/CJ, ainsi que les AV/PSAV combinent des menaces élevées à des vulnérabilités persistantes. Les mesures d'atténuation demeurent limitées, ce qui maintient des niveaux de risques résiduels particulièrement élevés. Le tableau ci-après synthétise ces profils de risque.

Tableau 6 : Synthèse des risques dans les secteurs spécifiques à exposition élevée

Secteurs	Menace	Vulnérabilités	Risque inhérent	Mesures d'atténuation	Risques résiduels
Criminalité environnementale	Moyen	Elevé	Elevé	Faible	Elevé
PM/CJ	Elevé	Elevé	Elevé	Faible	Elevé
AV/PSAV	Très Elevé	Elevé	Très élevé	Faible	Très Elevé

Source : GT

La criminalité environnementale présente un profil de risque élevé à toutes les étapes. La menace est moyenne, alimentée par l'exploitation illégale des ressources naturelles, le trafic transfrontalier et la forte circulation de liquidités. Les vulnérabilités demeurent également élevées, en raison d'une capacité opérationnelle limitée, d'un contrôle fragmenté et d'une coopération internationale insuffisante. Les mesures d'atténuation restent faibles, ce qui n'atténue que marginalement l'exposition du secteur, conduisant à un risque résiduel élevé.

Les PM/CJ affichent un niveau de vulnérabilité élevé, lié à l'informalité des chaînes d'approvisionnement, la forte porosité des frontières, les déficiences de traçabilité et l'implication potentielle de réseaux criminels structurés. Bien que la menace soit élevée, la faiblesse des mesures d'atténuation notamment en matière de supervision, de moyens opérationnels et d'application des sanctions maintient un risque résiduel élevé, reflétant une exposition structurelle critique et difficile à réduire dans l'état actuel du dispositif national.

Le secteur des AV/PSAV présente l'un des niveaux de risque les plus préoccupants. La menace est très élevée, portée par l'absence de régulation effective, la facilité d'usage criminel, l'anonymat des transactions et la nature transfrontalière des flux. Les vulnérabilités demeurent élevées, notamment en raison de l'absence de supervision, du défaut de KYC/CDD, de capacités techniques limitées et de l'opacité opérationnelle des acteurs. Les mesures d'atténuation étant faibles, le risque résiduel reste très élevé, attestant d'un secteur quasi non maîtrisé et actuellement très vulnérable aux usages abusifs en matière de BC/FT/FP.

L'analyse sectorielle des risques de blanchiment de capitaux, de financement du terrorisme et de la prolifération (BC/FT/FP) met en évidence une exposition hétérogène des secteurs financiers et non financiers, résultant de la combinaison variable des niveaux de menace, des vulnérabilités structurelles et de l'efficacité des mesures d'atténuation existantes.

Cette hétérogénéité appelle une réponse publique différenciée, hiérarchisée et proportionnée, conformément aux principes du GAFI.

6.1 Secteur à risque résiduel très élevé

Malgré l'existence d'un socle juridique général issu de la loi n°2024-01, le dispositif national de LBC/FT/FP applicable aux actifs virtuels et aux prestataires de services sur actifs virtuels (AV/PSAV) demeure, à ce stade, **largement incomplet et faiblement opérationnel**.

L'absence de textes d'application désignant formellement une autorité compétente, précisant les conditions d'agrément, d'enregistrement, de supervision et de sanctions des PSAV empêche la mise en place de mécanismes de contrôle à l'entrée du marché et de surveillance continue du secteur.

Ces lacunes structurelles réduisent considérablement la capacité des autorités à assurer la traçabilité des flux, à détecter les opérations suspectes et à atténuer les risques inhérents liés à l'anonymat, à la rapidité et au caractère transfrontalier des transactions sur actifs virtuels. Elles justifient le classement du secteur à un **niveau de risque résiduel très élevé**.

Ce constat appelle une action normative et institutionnelle prioritaire, consistant à :

- élaborer et adopter sans délai les textes d'application spécifiques relatifs aux AV/PSAV ;
- désigner une autorité de supervision clairement mandatée et dotée de compétences techniques ;
- instaurer un régime d'agrément et d'enregistrement obligatoire, assorti de conditions de conformité LBC/FT/FP ;
- développer progressivement des capacités de supervision et d'analyse adaptées aux technologies sous-jacentes.

À défaut, le secteur risque de demeurer un angle mort critique du dispositif national de LBC/FT/FP.

6.2 Secteurs à risque résiduel élevé – Enjeux de consolidation et de spécialisation de la supervision

Les secteurs classés à risque résiduel élevé comprennent jeux et casinos, les OBNL disposant d'une forte capacité de mobilisation de ressources externes notamment en provenance de juridictions à risque, ainsi que les OBNL engagés dans le prosélytisme religieux, les professionnels du droit (avocats, notaires, huissiers de justice, commissaires-priseurs), les Fintechs, le secteur des négociants en métaux et pierres précieuses, les personnes morales et constructions juridiques, la criminalité environnementale, ainsi que les agréés de change manuel et passeurs de fonds.

Le maintien de ce niveau de risque s'explique par la persistance de vulnérabilités structurelles, notamment :

- des chaînes d'approvisionnement et circuits opérationnels difficiles à tracer, particulièrement dans le secteur minier et les flux transfrontaliers informels ;
- des mécanismes de dissimulation sophistiqués reposant sur l'usage intensif et le transport d'espèces ainsi que de circuits financiers parallèles ;
- l'absence ou l'insuffisance de supervision spécialisée, en particulier pour les professions juridiques et certains acteurs non agréés ;
- une transparence encore limitée des bénéficiaires effectifs, malgré les avancées normatives.

Bien que des mesures préventives existent, leur mise en œuvre par les assujettis demeure inégale et hétérogène, limitant leur capacité à réduire durablement les risques.

Pour ces secteurs, la priorité stratégique ne réside pas tant dans l'extension du champ des obligations que dans :

- le renforcement effectif de la supervision fondée sur les risques, avec des autorités sectorielles clairement identifiées ;
- la spécialisation des contrôles, en tenant compte des typologies propres à chaque activité ;
- la consolidation des mécanismes d'identification des bénéficiaires effectifs ;
- l'amélioration de la dissuasion par un régime de sanctions administratives crédible et appliqué.

Une approche graduée est nécessaire afin d'éviter une surcharge réglementaire inefficace tout en renforçant la maîtrise des risques.

6.3 Secteurs à risque résiduel moyen – Consolidation et prévention de la sur-conformité

Les secteurs classés à risque résiduel moyen regroupent les banques, les systèmes financiers décentralisés (SFD), les assurances, les émetteurs de monnaie électronique (EME), les SGI/SGO, les professionnels du chiffre, les OBNL majoritairement financés par des ressources locales, ainsi que le secteur immobilier.

Dans ces secteurs, les niveaux de menace demeurent significatifs, mais les mesures d'atténuation existantes sont globalement plus efficaces, traduisant une meilleure maturité des dispositifs de conformité, notamment dans le secteur bancaire.

Toutefois, des vulnérabilités persistent, en particulier :

- dans l'usage et le transport encore important des espèces, notamment avec les SFD et les professionnels de l'immobilier ;
- une conformité opérationnelle variable selon la taille et la structuration des acteurs ;
- des lacunes ponctuelles dans la traçabilité des flux et l'identification des bénéficiaires effectifs.

Pour ces secteurs, l'enjeu principal consiste à :

- consolider les dispositifs existants, plutôt que d'introduire de nouvelles obligations générales ;
- cibler les produits, services et segments les plus risqués (transferts internationaux, activités cash-intensive, services digitaux à forte volumétrie) ;
- renforcer la qualité de la supervision et la régularité des contrôles sur pièces et sur place ;
- prévenir les phénomènes de sur-conformité, susceptibles de restreindre l'inclusion financière et de favoriser le recours aux circuits informels.

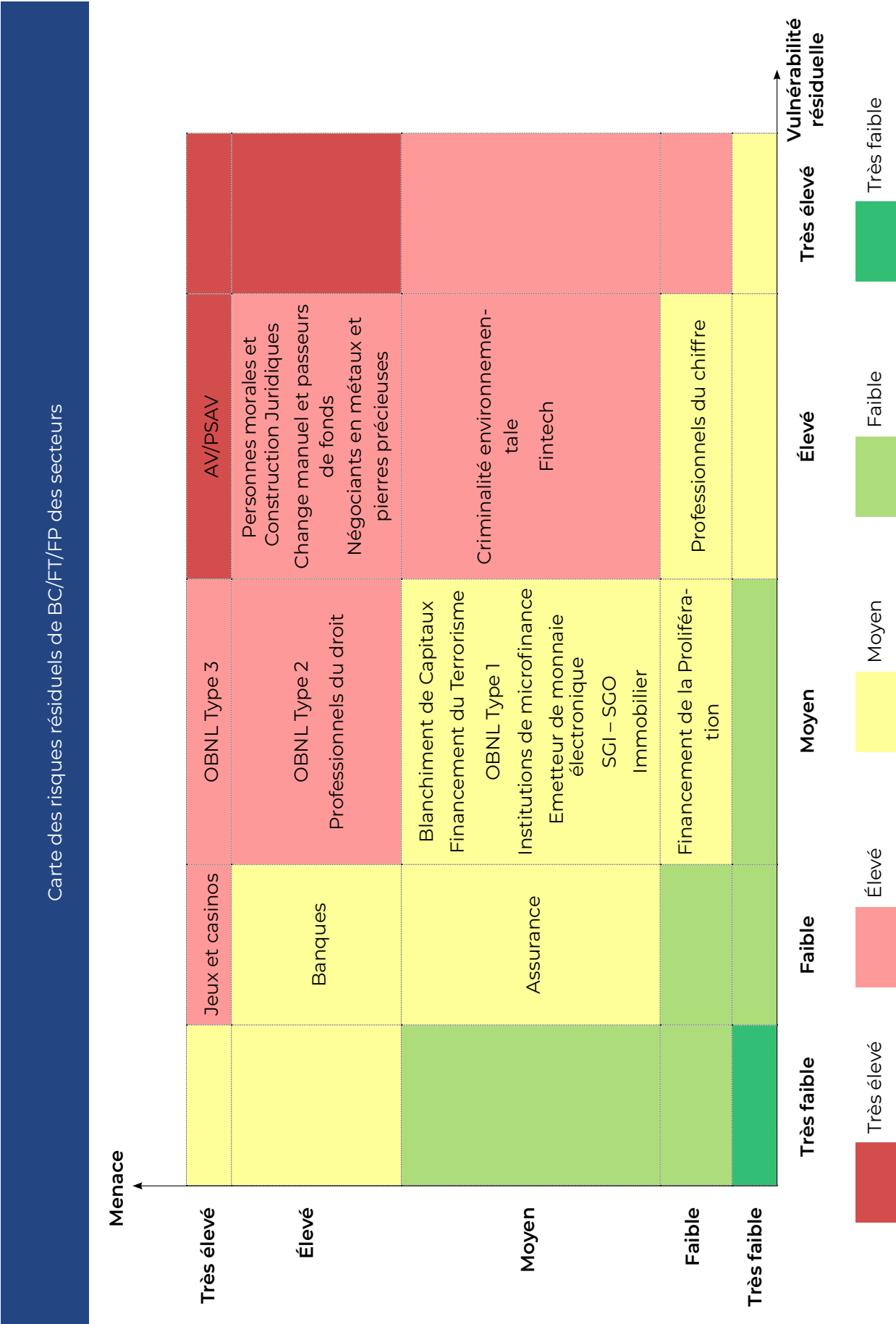
Une supervision proportionnée et différenciée demeure essentielle pour préserver la stabilité financière tout en maîtrisant les risques résiduels.

6.4 Lecture transversale et hiérarchisation stratégique

Pris dans leur ensemble, les résultats de l'analyse sectorielle confirment que le principal défi du dispositif national ne réside pas tant dans l'absence de normes que dans l'effectivité de la supervision, la priorisation des secteurs et des risques et la proportionnalité des réponses publiques.

La cartographie sectorielle issue de la présente ENR fournit ainsi une base objective pour la hiérarchisation des actions, l'allocation des ressources et la définition des priorités de la future stratégie nationale LBC/FT/FP, en cohérence avec les standards du GAFI et les impératifs d'inclusion financière et de stabilité du système économique.

La cartographie ci-après offre une représentation synthétique des niveaux de risques de BC/FT/FP au Bénin, en visualisant l'exposition relative des secteurs évalués et les tendances globales identifiées au terme de l'analyse nationale.



VII Conclusion

La présente ENR actualisée traduit une amélioration notable de la résilience du dispositif national, tout en soulignant la persistance de risques élevés dans certains secteurs clés. Elle constitue une base stratégique essentielle pour la définition de la future stratégie nationale LBC/FT/FP, la priorisation des actions et l'allocation efficiente des ressources, conformément aux standards du GAFI et aux attentes des partenaires techniques et financiers.

Pour consolider l'adaptation continue du dispositif national de LBC/FT/FP aux menaces en constante évolution, plusieurs axes d'amélioration stratégique ont été identifiés. Ils s'inscrivent dans la continuité des réformes en cours, tout en traduisant la volonté nationale de se conformer pleinement aux standards internationaux et d'accroître l'efficacité opérationnelle de l'ensemble de la chaîne LBC/FT/FP.

Un premier chantier prioritaire concerne la collecte, la fiabilisation et l'exploitation des données statistiques, dont l'insuffisance structurelle limite encore la capacité du pays à disposer d'une vision transversale, consolidée et objectivée des risques. L'amélioration du dispositif statistique, notamment par l'opérationnalisation d'un mécanisme permanent d'agrégation des données au sein des institutions clés du dispositif, permettra de mieux comprendre les flux, d'identifier les typologies, de mesurer les performances et d'alimenter les futures évaluations nationales.

Parallèlement, le pays poursuit ses efforts en vue de la mise en conformité intégrale du cadre juridique et institutionnel avec les standards du GAFI, en renforçant l'architecture normative autour des concepts centraux tels que les bénéficiaires effectifs, les sanctions administratives, la coopération internationale, les pouvoirs de gel, de saisie et de confiscation, ainsi que la supervision des secteurs émergents. Cette dynamique vise également à clarifier les mandats institutionnels et à garantir une articulation fluide entre les organes de supervision, la CRF, les autorités d'enquête et de poursuite.

Un autre objectif majeur consiste à améliorer la formalisation de l'économie, la transparence financière et l'inclusion économique, afin de réduire la prédominance du cash, d'atténuer les risques liés aux flux informels et de favoriser la traçabilité des opérations. Les actions envisagées portent sur l'extension de l'accès aux services financiers, le renforcement des registres économiques et fiscaux, la fiabilité accrue de l'identification des personnes physiques et morales, ainsi que la mise en cohérence progressive des plateformes numériques et des registres publics.

Le pays entend également renforcer les mesures préventives et la supervision effective, en particulier dans les secteurs exposés et les EPNFD. Cela implique l'adoption d'une approche par les risques plus rigoureuse, l'accroissement des contrôles sur place et sur pièces, l'amélioration des lignes directrices sectorielles, et la montée en capacité des autorités de supervision. Une attention spécifique sera portée aux secteurs émergents tels que l'immobilier, les OBNL, les AV/PSAV et le commerce transfrontalier des biens.

Sur le plan institutionnel, des efforts substantiels seront poursuivis pour optimiser la coordination nationale, notamment à travers le renforcement du rôle du CNCA-LBC/FT/FP, la formalisation des mécanismes d'échange d'information, l'amélioration de l'animation des plateformes multisectorielles et l'intégration plus cohérente du secteur privé et de la société civile dans la gouvernance du dispositif. L'ambition est de favoriser une réponse harmonisée, cohérente et anticipative aux nouvelles typologies et aux phénomènes émergents.

Enfin, une priorité demeure l'amélioration de l'efficacité des enquêtes, des poursuites, des condamnations et du recouvrement des avoirs criminels, en renforçant les capacités opérationnelles des autorités d'enquête, en consolidant l'articulation entre la CENTIF, les forces de répression et la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme (CRIET), et en assurant une meilleure utilisation des outils de coopération internationale. La montée en puissance du régime de saisie, gel et confiscation, y compris la gestion et la liquidation des avoirs par l'autorité compétente, représente un levier essentiel pour priver les réseaux criminels et terroristes de leurs ressources et accroître l'effet dissuasif du dispositif.



Le projet « Réforme des Finances publiques pour l'atteinte des ODD et le Renforcement de la Mobilisation des recettes de l'Etat » (ReFORME) est initié sur mandat du ministère fédéral allemand pour la coopération économique et le développement (BMZ), avec le cofinancement de l'Union européenne (UE) et sous tutelle du Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) du Bénin.

La Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ) a été mandatée de mettre en œuvre ce projet. Ce document a été réalisé grâce au soutien financier de l'UE et du BMZ.

Son contenu relève de la seule responsabilité de la GIZ et de la CENTIF et ne reflète pas nécessairement les vues de l'UE ou du BMZ.

Bureau de la GIZ à Cotonou
08 BP 1132 Tri Postal - Cotonou – République du Bénin
T + 229 01 21 30 81 28 – F + 229 21 31 13 35
E gizbenin@giz.de - I www.giz.de

