



REPUBLIQUE DU SENEGAL
UN PEUPLE – UN BUT – UNE FOI

COMITE NATIONAL DE COORDINATION DE LA LUTTE CONTRE LE
BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME

SYNTHESE
**RAPPORT D’EVALUATION NATIONALE
DES RISQUES DE BLANCHIMENT DE
CAPITAUX ET DE FINANCEMENT DU
TERRORISME**

Synthèse réalisée en mars 2020

Introduction.....	2
I. Processus d'élaboration de l'ENR.....	3
I.1 Objectifs de l'ENR	3
I.2 Méthodologie	4
I.3 Outil de l'ENR	5
I.5 Difficultés et limites	6
II. Les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme au Sénégal.....	7
II.1 Les risques de blanchiment de capitaux	8
II.2 Les risques en matière de financement du terrorisme (FT)	10
II.3 Les risques associés aux produits d'inclusion financière	10
II.4 La cartographie « globale » des risques de BC/FT du Sénégal	11
Conclusion générale	12

Introduction

Le Sénégal est un pays situé dans la partie la plus à l'ouest de l'Afrique, étendu sur une superficie de 196 722 km². Sa population est estimée à environ 15,3 millions d'habitants en 2016 dont 23 % concentrés dans la région de Dakar (qui couvre 0,3 % du territoire) et 40 % vivent en zones urbaines. Le Sénégal est entouré par l'Océan Atlantique à l'Ouest, la Mauritanie au Nord, le Mali à l'Est, la Guinée, la Guinée Bissau au Sud. La Gambie est une base de terre insérée à l'intérieur du Sénégal.

Doté de ressources humaines de qualité, le Sénégal est un pays politiquement stable, diplomatiquement dynamique avec un niveau de sécurité intérieure appréciable.

Le Groupe d'Action financière (GAFI), organisme supranational de normalisation des activités de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT), a édicté quarante (40) recommandations visant à aider les Etats à se doter d'un cadre juridique et institutionnel adéquat.

La première desdites recommandations prescrit, à l'échelle nationale, l'identification, l'évaluation et la compréhension des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (BC/FT) auxquels chaque pays est exposé, selon un processus appelé évaluation des risques (ENR), et la prise de mesures efficaces d'atténuation desdits risques. L'ENR constitue la première étape de l'élaboration de stratégies efficaces de lutte contre les activités criminelles connexes au BC et au FT.

Pour les besoins de la deuxième évaluation mutuelle sous l'égide du Groupe Intergouvernemental d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique de l'Ouest (GIABA), le Sénégal doit réaliser une évaluation nationale des risques qui sera soumise aux évaluateurs.

Afin d'aider les Etats à réaliser l'évaluation nationale des risques (ENR), le GAFI a élaboré et publié, en février 2013, des lignes directrices qui constituent un cadre général de référence pour la conception d'un document d'identification des menaces et des vulnérabilités et, partant, des risques de BC/FT.

Cette synthèse rappelle les différentes étapes et éléments du processus d'élaboration (I) avant de présenter les principaux résultats (II).

I. Processus d'élaboration de l'ENR

Le processus est parti d'une fixation claire des objectifs avant l'adoption d'une méthodologie et d'un outil d'analyse. Dans cette démarche, l'équipe en charge de l'ENR a dû surmonter quelques difficultés pour aboutir à des résultats intégrés à l'échelle nationale et partiels à l'échelle sectorielle et thématique.

I.1 Objectifs de l'ENR

L'évaluation nationale des risques est un exercice dont la finalité est :

- dans un premier temps, d'identifier les menaces pesant sur le Sénégal en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, de connaître les points de faiblesses susceptibles de favoriser la réalisation de

ces menaces pour, en définitive, mettre en exergue les risques auxquels notre pays est exposé ;

- dans un deuxième temps, de mesurer l'ampleur des risques ainsi identifiés afin de permettre l'élaboration d'un plan d'action et/ou d'une stratégie globale incluant un dispositif de leur gestion de ces risques.

I.2 Méthodologie

L'évaluation nationale des risques a été réalisée, notamment en procédant par :

- la collecte des données auprès de différentes sources (départements ministériels, cellule nationale de renseignement financier, structures du secteur privé, etc.) ;
- la collecte d'informations sur la base de questionnaires ;
- la conduite d'entretiens avec des acteurs publics ou privés ;
- la consultation des documents publics ou de source ouverte, notamment des études réalisées par des organismes régionaux ou internationaux.

L'analyse des données a été effectuée par des équipes sectorielles relevant de tous les secteurs directement ou indirectement impliqués dans la LBC/FT. La composition des équipes sectorielles a été faite suivant les domaines de compétence couverts par chacun des secteurs.

Au Sénégal, le processus d'évaluation nationale des risques s'est déroulé en plusieurs étapes, notamment :

- la transmission d'une requête du Ministre de l'Economie, des Finances et du Plan (MEFP¹) au Directeur des Opérations de la Banque Mondiale pour le Sénégal, la Mauritanie, la Gambie, la Guinée-Bissau et la République de Cabo Verde ;
- le lancement officiel du processus d'évaluation nationale des risques de BC/FT, le 07 septembre 2016, par le Secrétaire Général du Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan au nom du Ministre, en présence des représentants des différentes structures concernées par l'exercice ;
- les conférences téléphoniques des 03, 05 et 07 octobre 2016 entre la CENTIF et une spécialiste Sénior du secteur financier au siège de la Banque Mondiale, manager de l'équipe des experts désignés pour accompagner le Sénégal dans la réalisation de l'ENR ;
- la réunion de constitution des équipes pour l'ENR, le 11 octobre 2016 ;
- la rencontre de validation desdites équipes, le 25 octobre 2016 ;
- la vidéoconférence entre les chefs des équipes constituées pour l'ENR et la spécialiste Senior de la Banque Mondiale, à partir des locaux de la Banque Mondiale à Dakar, le 03 novembre 2016 ;

¹ La dénomination a changé depuis 2019. Il s'agit désormais du Ministre des Finances et du Budget

- les réunions préparatoires tenues les 21 novembre et 08 décembre 2016 ;
- l'atelier national de formation, par quatre (04) experts de la Banque Mondiale, des représentants des acteurs nationaux et le démarrage de la collecte des informations pour l'évaluation des risques, du 20 au 22 décembre 2016 ;
- les travaux au sein des équipes, à partir du 23 décembre 2016 ;
- les réunions de l'équipe de coordination avec les équipes sectorielles, les 25 janvier 2017 et 15 février 2017 ;
- la rédaction des rapports sectoriels ;
- la rédaction d'un projet de rapport consolidé à partir des rapports sectoriels ;
- l'organisation d'un atelier de pré-validation du rapport consolidé provisoire, le 19 juillet 2017 ;
- les réunions des équipes sectorielles pour la revue du rapport général provisoire, les 24 et 25 juillet 2017 ;
- la tenue d'une réunion de validation du rapport général, le 27 juillet 2017.

Les participants ont des profils variés. Ils provenaient, notamment :

- des départements ministériels concernés de manière directe ou indirecte ;
- des structures publiques ou supranationales assurant la tutelle technique ou administrative des assujettis, désignées ou non comme des autorités de contrôle en matière de LBC/FT ;
- des structures relevant du secteur public ou parapublic ayant une compétence dans des domaines spécifiques ;
- du secteur privé : assujettis, associations professionnelles d'assujettis, etc. ;
- de la société civile ;

La participation active et massive des acteurs a permis des échanges fructueux pour la conduite de l'exercice.

I.3 Outil de l'ENR

L'équipe en charge de l'ENR a bénéficié de l'appui technique de la Banque Mondiale a développé, en 2007, une application destinés à réaliser de manière pratique l'ENR sous le programme Excel.

Cette application, qui a servi comme outil de base 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.

L'outil est constitué de neuf (9) modules servant de trame au présent rapport :

- deux (2) modules transversaux consacrés à l'analyse des menaces pesant sur le pays, d'une part, et de celle des vulnérabilités, d'autre part ;
- un (1) module relatif au risque de financement du terrorisme ;
- cinq (5) modules destinés à la revue des principaux secteurs de l'économie nationale susceptibles d'être utilisés pour blanchir des capitaux acquis de manière illégale ou pour financer des activités terroristes ;
- un (1) module spécifique qui vise à définir un cadre permettant de concilier les impératifs de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme avec la nécessité d'assouplissement des mesures de contrôle nécessaires à la promotion de l'inclusion financière des couches sociales à bas revenus.

I.4 Difficultés et limites

Les difficultés rencontrées ont trait, à titre principal, à l'indisponibilité et/ou au manque d'exhaustivité des données dans la quasi-totalité des secteurs pour la période couverte (3 ans au moins).

Les autres difficultés rencontrées se résument à :

- l'absence de transposition de loi uniforme relative à la LBC/FT dérivant de la Directive n°02/2015 adoptée le 02 juillet 2015 par le Conseil des Ministres de l'UEMOA, qui devrait constituer la base juridique de l'approche basée sur les risques ;
- l'inexistence d'une politique ou d'une stratégie cohérente de collecte, de gestion et de diffusion des données statistiques ;
- la réticence de certaines personnes approchées à communiquer certaines informations considérées comme sensibles ;
- la nouveauté et l'ampleur de l'exercice d'évaluation des risques à l'échelle nationale.

Pour surmonter ces obstacles, les groupes de travail ont dû procéder à des extrapolations ou des approximations afin d'aboutir à des conclusions réalistes et objectives.

II. Les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme au Sénégal

De par sa stabilité politique, son ouverture au monde, le Sénégal est naturellement un pays d'accueil pour les étrangers en quête de quiétude et d'une bonne qualité de vie, mais également et malheureusement, pour des délinquants à la recherche d'un cadre qui permettrait la réalisation de leur dessein.

Le Sénégal est ainsi considéré comme un pays de transit de la drogue, notamment la cocaïne, transporté depuis l'Amérique latine vers l'Europe, directement ou via la Guinée Bissau ou la Guinée.

A l'échelle globale, les vulnérabilités associées au blanchiment de capitaux concernent :

- les faiblesses de la politique et de la stratégie de LBC/FT ;
- la non internalisation du projet de loi uniforme relative à la LBCFT qui a des implications sur la disponibilité d'un cadre juridique contraignant pour l'adoption d'une approche basée sur les risques ;
- la liberté totale de circulation des espèces et autres instruments de paiement, consacrée par le Traité instituant de l'Union Monétaire Ouest Africaine (UMOA) ;
- la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux dans l'espace communautaire des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) caractérisé par la porosité des frontières;
- l'importance du secteur informel ;
- la prépondérance des espèces (numéraire) dans les transactions financières ;
- l'absence d'un dispositif juridique et organisationnel d'identification des bénéficiaires effectifs des transactions et des propriétaires réels des personnes morales ;
- les incitations et facilités offertes pour la création d'entreprises dans des délais réduits ;
- l'absence d'autorités de contrôle des Entreprises et Professions Non Financières Désignées (EPNFD) ;
- l'efficacité très réduite du dispositif de confiscation des avoirs marquée par l'absence d'une autorité chargée du recouvrement et de l'administration des biens saisis, gelés ou confisqués ;
- le nombre limité, à tout le moins, des sanctions administratives et pénales appliquées pour non-respect des obligations en matière de LBC/FT.

II.1 Les risques de blanchiment de capitaux

Sous l'angle des secteurs d'activités, les risques de blanchiment de capitaux peuvent être la résultante de facteurs divers, en fonction de la nature des activités.

Pour les institutions financières, on peut retenir deux éléments essentiels :

- l'importance et la diversité des transactions réalisées par le canal des banques ou d'institutions partenaires, notamment les opérateurs de transfert d'argent, dont l'efficacité du contrôle reste un défi majeur dans un contexte de dématérialisation et d'instantanéité ;
- les limites du système d'identification des clients des utilisateurs des services et produits financiers du fait de l'utilisation des documents falsifiés ou de coordonnées téléphoniques frauduleusement soustraites.

Dans le secteur des assurances, le niveau de risque est assez bas même si les délinquants financiers peuvent tirer profit des souplesses de certaines dispositions du Code CIMA (l'absence de contrôle sur l'origine des fonds, le remboursement des primes non suffisamment encadré) ou des pratiques de la profession. En outre, certains produits d'assurance sont porteurs de risques (bons de capitalisation anonymes ou au porteur, assurances vie en cas de vie avec des sorties sous forme de placement de type unités de compte, assurances retraites avec des activités non clairement définies). Les risques inhérents à la relation client sont élevés dans les cas d'utilisation importante des numéraires, de manière règlementée ou non, plus particulièrement lorsqu'il est difficile d'identifier l'ayant droit économique associé aux personnes morales.

Concernant les établissements de monnaie électronique (EME), l'identification des donneurs d'ordre réels ou des destinataires en dernier ressort des transactions effectuées, est quasi impossible. En outre, les plateformes techniques utilisées ne sont pas contrôlées par les autorités compétentes en matière de LBC/FT.

S'agissant des intervenants à la bourse, l'autorité compétente (Conseil régional de l'Épargne publique et des Marchés financiers) ne dispose pas d'antennes nationales pour assurer leur contrôle rapproché et n'interagit pas avec la cellule de renseignement financier.

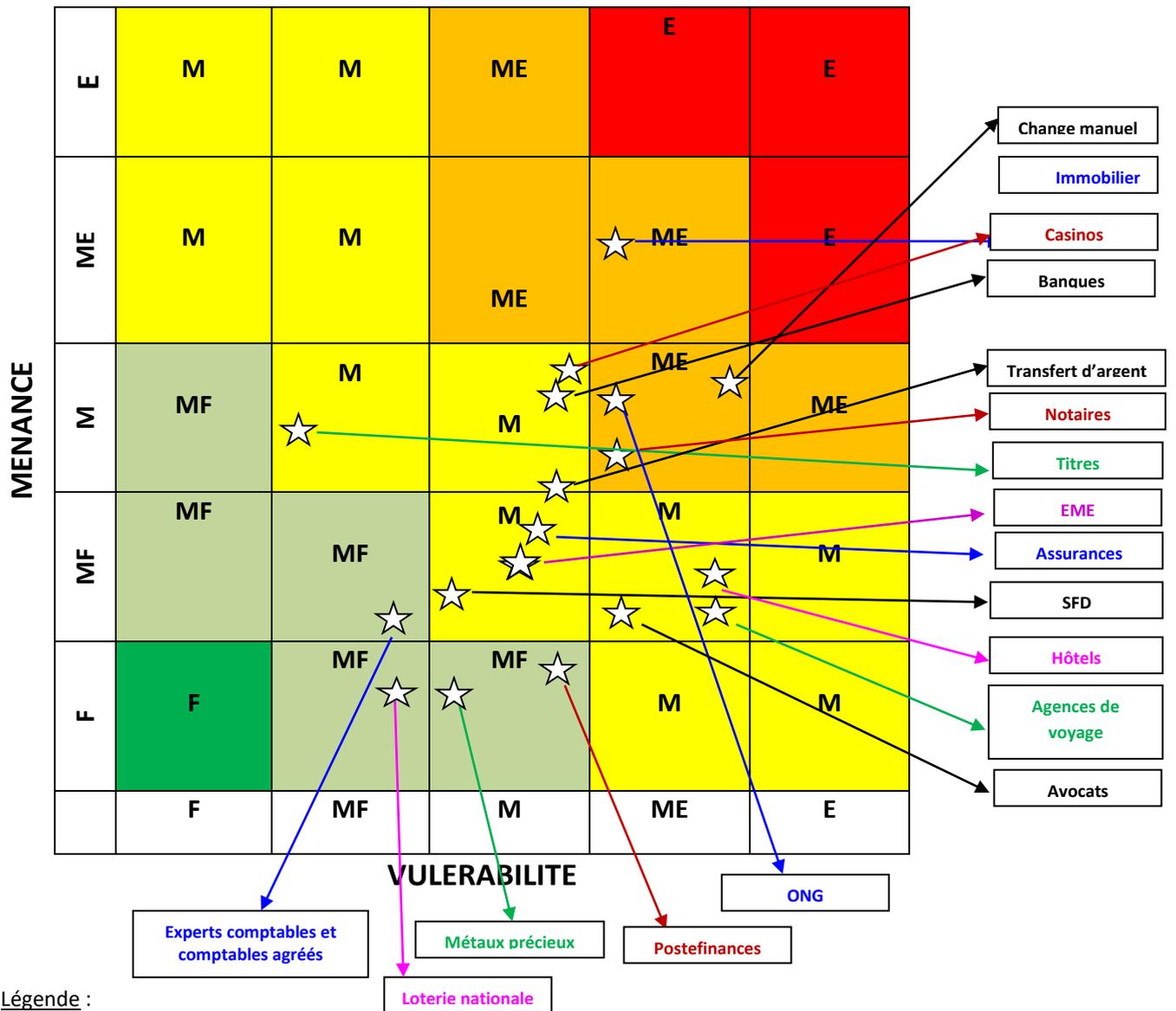
Le cas particulier de POSTEFINANCES², filiale d'une société nationale (La POSTE), est problématique en ce qu'elle n'est pas classée parmi les institutions financières (banques, établissements financiers, SFD, etc.) qui sont placées sous la tutelle d'une autorité de supervision ou de contrôle spécifiée.

Certaines des professions du droit et du chiffre (notaires, avocats, experts et experts comptables, notamment) peuvent constituer des voies potentiellement utilisables par les délinquants financiers dans le cas de montages financiers complexes. L'absence d'un cadre juridique et institutionnel d'identification, de gestion et de conservation des informations concernant les bénéficiaires effectifs des personnes morales, en fait un secteur à risque élevé. En définitive, les principaux domaines à risques sont :

² POSTEFINANCES gère les produits et services financiers proposés comme les comptes courants postaux (CCP), des comptes d'épargne, un fonds commun de placement (Postefinances Horizon), bourse familiale etc.

- le transfert d'argent ;
- les agrées de change ;
- la monnaie électronique ;
- le secteur hôtelier ;
- le secteur immobilier ;
- les professions du droit et du chiffre.

Voici, ci-après, une synthèse illustrée, des risques de blanchiment de capitaux par secteur



Légende :

- F : Faible
- MF : Moyennement faible
- M : Moyen
- ME : Moyennement élevé
- E : Elevé

II.2 Les risques en matière de financement du terrorisme (FT)

Le Sénégal est limitrophe à quatre (04) pays dont certains sont confrontés au phénomène du terrorisme.

Les postes frontaliers ne sont pas toujours équipés de matériels performants leur permettant d'être plus efficaces dans le contrôle des flux migratoires et dans la détection des trafics illicites en général et, surtout, celui des armes ou des explosifs.

De plus, la porosité des frontières dans l'espace CEDEAO facilite le déplacement de la menace d'un pays à un autre. Aujourd'hui, le Niger et le Burkina sont plus que jamais menacés.

Il s'y ajoute la proximité avec des pays à haut risque au nord du Sahel (Libye, Algérie).

Par ailleurs, l'existence de mouvements intégristes d'obédience salafiste et la prolifération d'associations et ONG islamiques est un réel facteur de risque.

En effet, même en l'absence de cas avérés de financement du terrorisme par le biais des ONG intervenant au Sénégal les risques identifiés dans les différentes études menées dans la sous-région montrent un niveau de vulnérabilité élevé.

Par ailleurs, le rapport de typologies de financement du terrorisme en Afrique de l'Ouest et du Centre, publié en octobre 2016³, met en exergue des transactions financières, effectuées par divers canaux, qui pourraient être liées à des activités terroristes menées hors du Sénégal.

Une des principales vulnérabilités au FT porte sur la non disponibilité d'informations relatives aux éventuels véritables ordonnateurs et aux bénéficiaires effectifs de transfert d'argent.

De même, l'absence d'un dispositif national de désignation des personnes et entités liées au terrorisme ainsi que de gel, de saisie ou de confiscation constitue une limite majeure.

II.3 Les risques associés aux produits d'inclusion financière

Il n'existe pas de textes spécifiques relatifs à l'inclusion financière au Sénégal ou dans l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA). Les textes en vigueur sont ceux relatifs au contrôle et à la supervision des produits utilisés dans le cadre de l'inclusion financière.

Ces textes s'appliquent aux établissements financiers à caractère bancaire, aux institutions de micro finance, aux sociétés d'assurance.

³ Financement du terrorisme en Afrique de l'Ouest et du Centre (GAFI, GIABA, GABAC - Octobre 2016)

Au stade actuel, le Sénégal n'a pas encore décidé d'alléger les mesures de vigilance en matière de LBC/FT concernant un ou des produits d'inclusion financière.

Une telle décision pourra être prise à l'issue des travaux déjà engagés pour l'adoption d'une stratégie nationale d'inclusion financière qui sera une déclinaison de la stratégie sous-régionale, élaborée à l'initiative de la BCEAO.

II.4 La cartographie « globale » des risques de BC/FT du Sénégal

L'analyse des menaces et des vulnérabilités, à l'échelle globale et au niveau des différents secteurs d'activités, a permis de réaliser une représentation des risques de BC/FT auxquels le Sénégal est exposé. Voici, ci-après, le schéma illustratif

E	M	M	ME	E	E
ME	M	M	ME	ME	E
M	MF	M	M	★ ME	ME
MF	MF	MF	M	M	M
F	F	MF	MF	M	M
	F	MF	M	ME	E

Légende :

- F : Faible
- MF : Moyennement faible
- M : Moyen
- ME : Moyennement élevé
- E : Elevé

Conclusion générale

L'évaluation nationale des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme a permis de passer en revue plusieurs aspects liés à la sécurité du Sénégal. Les variables choisies par l'outil utilisé ont permis de déceler les points de vulnérabilités, qui une fois confrontés à divers types de menaces, constituent des risques certains pour l'économie et, partant, de la sécurité du Sénégal tout court.

L'exercice a été mobilisateur par une approche inclusive matérialisée par une participation record de tous les acteurs de la LBC/FT à plus d'un titre car ayant permis à ses différents contributeurs de revisiter l'ensemble du dispositif national de lutte contre les délits et les crimes pour en déceler les failles et proposer des actions de renforcement ou de correction à chaque fois que nécessaire.

Les questions sécuritaires, en général, ont fait ressortir la problématique des frontières dans un contexte régional où les dynamiques d'intégration garantissent la libre circulation des personnes et des biens. Les groupes criminels notamment, ceux terroristes, en profitent pour s'assurer de larges possibilités pour la mobilité de leurs fonds et de leurs troupes composées de prêcheurs, de collecteurs de fonds et de combattants.

Les vulnérabilités ont été analysées tant au plan national qu'au plan sectoriel, faisant ainsi ressortir de fortes corrélations. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle cette étude a également été l'occasion, pour les acteurs impliqués dans la LBC/FT, de se rendre compte des failles d'un ou de plusieurs secteurs d'activités et qui pourraient être exploitées par les criminels.

La prise en compte des différents points de vulnérabilité identifiés a motivé l'élaboration d'un plan d'action dont l'exécution devrait durer trente (30) mois (de septembre 2017 à décembre 2019). Ce plan comporte trois (03) mesures prioritaires que sont :

- la mise à jour d'un cadre juridique LBC/FT exhaustif ;
- la mise en place d'un dispositif opérationnel de gel, de saisie, de confiscation et de gestion des avoirs illicites ;
- le développement d'un cadre efficient de coopération et de coordination nationales en matière de LBC/FT.

Dix autres mesures de second niveau ainsi qu'un mécanisme de suivi-évaluation sont également rattachées aux actions prioritaires.