SYNTHESE DU RAPPORT ENR DU MALI

INTRODUCTION :

Conformément à la recommandation 1 du groupe d'action financière (GAFI) et à l'article 10 de la loi 008 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, du 17 mars 2016, le Mali s'est volontairement soumis en 2018 à son Evaluation Nationale des Risques (ENR) de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.

Cette activité qui consiste à une auto évaluation a permis au Mali d'analyser et d'évaluer les menaces et les vulnérabilités au blanchiment de capitaux et financement du terrorisme (BC/FT) tant au niveau national, sectoriel, qu'au niveau spécifique de l'inclusion financière.

Le GAFI a pour mandat d'élaborer des normes et de promouvoir la mise en œuvre efficace de mesures législatives, réglementaires et opérationnelles pour lutter contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme, le financement de la prolifération (LBC/FT/FP) ainsi que les autres menaces connexes pour l'intégrité du système financier international. A ce titre il a élaboré quarante (40) recommandations reconnues comme normes internationale en matière de LBC/FT/FP applicables à tous les pays du monde.

Le processus de l'ENR a été conduit sur la base de la note d'orientation du guide méthodologique de la Banque mondiale.
L'ENR avait comme objectifs :

- ✓ Evaluer la menace nationale et celle des secteurs spécifiques ;
- ✓ Evaluer la vulnérabilité nationale et des secteurs spécifiques ;
- ✓ Identifier, analyser et comprendre les risques de BC/FT ;
- ✓ Elaborer une politique et un plan d'actions en vue d'atténuer ces risques ;
- ✓ Mobiliser et allouer les ressources nécessaires pour la mise en œuvre efficace et efficiente du plan d'actions en tenant compte des priorités.

Le décret n°2018-0294/P-RM du 19 mars 2018 a désigné la CENTIF pour coordonner l'ENR et a institué les équipes sectorielles, aussi, l'arrêté n°2018 - 3461/MEF-SG du 02 octobre 2018 a nommé un régisseur spécial auprès de la CENTIF en vue de gérer les fonds destinés à L'ENR.

Un atelier de lancement officiel, les 17, 18 et 19 octobre 2018 à Bamako, en présence du Groupe Intergouvernemental de lutte contre le Blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest (GIABA), la Banque Mondiale (BM) et toutes les parties prenantes à la LBC/FT, a marqué le démarrage des activités de l'ENR.

Conformément aux dispositions du décret n°2018-0294/P-RM du 19 mars 2018 et tenant compte des indications du guide méthodologique de la BM et des spécificités du Mali, il a été mis en place les équipes sectorielles (également dénommées GT) ci-après :

1. équipe chargée de l'analyse de la menace nationale;
2. équipe chargée de l'évaluation de la vulnérabilité nationale;
3. équipe chargée de la vulnérabilité du secteur bancaire ;
4. équipe chargée de la vulnérabilité du secteur des titres ;
5. équipe chargée de la vulnérabilité du secteur des assurances ;
6. équipe chargée de la vulnérabilité du secteur des autres institutions financières (SFD, ACM, EF, EME, IA) ;
7. équipe chargée de la vulnérabilité du secteur des entreprises et professions non financières désignées (EPNFD : les Mines, les immobiliers, les Professions Juridiques (Avocats, Notaire, Huissiers Commissaires de Justice), les Experts Comptables et Comptables Agrées, les Comptables et Contrôleurs, les Auditeurs, les Agences de voyage et du tourisme, Casinos) et OBNL : (Associations, Fondations et ONG) ;
8. équipe chargée de la vulnérabilité du secteur des produits et services de l'inclusion financière ;
9. équipe chargée du financement du terrorisme : analyse de la menace et évaluation de la vulnérabilité.

L'ENR a consisté à collecter des données et informations, à les traiter et les analyser en vue de dégager les menaces et vulnérabilités qu'elles dégagent. Ces données et informations utilisées ont été obtenues auprès des entités spécialisées par l'administration de questionnaires, d'entretiens directs avec les acteurs publics et privés et par la consultation de documents publics ou de sources ouvertes. Les rapports sectoriels ont été rédigés par les différentes équipes sectorielles et ces rapports ont fait l'objet d'échanges fructueux afin de concilier les positions, mettre en cohérence les résultats obtenues et de rédiger le rapport final de l'ENR.

L'évaluation nationale des risques a permis d'analyser et d'évaluer les menaces et les vulnérabilités de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme tant au plan national, sectoriel qu'au niveau spécifique des produits de l'inclusion financière.

I) MENACES ET VULNERABILITES DU BLANCHIMENT DE CAPITAUX AU NIVEAU NATIONAL

La menace de blanchiment de capitaux au niveau national est **Moyennement élevée**. L'évaluation de cette menace découle de l'analyse des infractions sous-jacentes de BC constatées pendant la période 2014-2018 dont les plus importantes sont :

- ✓ Trafic illicite (drogue, médicament et de cigarette) ;
- ✓ Fraudes (fiscale, douanière et bancaire) ;
- ✓ Traite des personnes et pratiques assimilées ;
- ✓ Enlèvement, séquestration et prise d'otages ;
- ✓ Atteintes aux biens publics.

La vulnérabilité nationale au BC est **Moyennement élevée** au Mali. Le pays dispose, en effet d'un cadre législatif cohérent pour lutter contre le BC, mais les capacités des acteurs sont limitées (insuffisances de formation et sensibilisation, de coordination au niveau national, de ressources humaines et financières).

II) MENACES ET VULNERABILITES DU BLANCHIMENT DE CAPITAUX AU NIVEAU DES SECTEURS (Banques, Assurances, Titres, Autres Institutions financières, EPNFD)

L'évaluation a permis d'identifier pour les secteurs, les principales vulnérabilités suivantes :

- la non-fiabilité de certains documents d'identification ;
- l'insuffisance de formation et de sensibilisation des assujettis.

1) Risque de blanchiment de capitaux dans le secteur bancaire

Le secteur bancaire dispose d'un cadre juridique conséquent en particulier l'article 07 de la Loi n°2016-008 portant Loi uniforme relative à la lutte contre le BC/FT. Il est relativement bien structuré et répond aux normes éditées par les organes de régulations sous régionaux de l'UEMOA.

Le risque de blanchiment de capitaux est **moyennement élevé** dans ce secteur dont le poids est déterminant dans l'économie malienne. Il est exposé à un certain nombre de menaces, notamment : escroquerie, faux et usage de faux, abus de biens sociaux, faux monnayage, atteintes aux biens publics.

Un total de sept (07) rapports issus de DOS émanant du secteur bancaire a été transmis à la justice relativement aux infractions sous-jacentes ci-dessous :

- 01 cas de faux et usage de faux en 2016 ;
- 01 cas de faux et usage de faux et escroquerie en 2017 ;
- 05 cas de faux usage de faux et enrichissement illicite en 2018 ;

De 2014 à 2018, cent soixante-dix-huit (178) DOS ont été reçues par la CENTIF, dont 175 en provenance du secteur bancaire, exposé à des risques de blanchiment des produits d'origine criminelle.

Au Mali, le secteur bancaire représentait 96 % des avoirs du secteur financier en 2012[1]. Les risques rencontrés dans ce secteur s'expliquent par :

- l'absence de mécanisme d'identification des bénéficiaires effectifs au niveau national, rend leur détection difficile pour les banques. En effet, des individus corrompus, y compris des hauts fonctionnaires, et / ou des organisations criminelles, peuvent détenir une participation significative dans des sociétés privées ;
- l'insuffisance de mise en œuvre des obligations de vigilance par les banques, notamment envers les PPE nationales (personnes de nationalité malienne qui exercent ou ont exercé d'importantes fonctions publiques au Mali), permet à ces individus d'échapper aux mesures de vigilance renforcée et de blanchir des fonds illicites en opérant aisément des transferts d'argent au Mali et/ou à l'étranger ;
- la non-fiabilité des documents d'identification (carte d'identité nationale, passeport, permis de conduire), la non-disponibilité d'un système d'informations sur les bénéficiaires effectifs.

[1] Rapport d'assistance technique- Anticorruption et Lutte contre le blanchiment de capitaux, N°15/185 FMI, juillet 2015

2) Risque de blanchiment de capitaux dans le secteur des titres

L'Agence UMOA -Titres (AUT) et la Bourse Régionale des Valeurs Mobilières (BRVM) sont les structures régionales d'appui à l'émission et à la gestion des titres publics des Etats de la zone UMOA.
Les émetteurs sont les huit (8) Etats de l'Union ainsi que les personnes morales de droit privé.
Les intermédiaires de marché sont constitués de l'ensemble des banques et des sociétés de gestion et d'intermédiation (SGI) de la zone UMOA.
Les autres investisseurs sont des personnes physiques ou morales qui souhaitent acquérir des titres souverains et privés (bons ou obligations). Ce sont entre autres les compagnies d'assurances, les caisses de retraite, les fonds de pension, les investisseurs étrangers, les particuliers.

Il ressort de l'analyse de la documentation et des pratiques dans la zone UMOA de façon globale et au Mali en particulier que le nombre de sociétés cotées et d'intervenants sur les marchés monétaire et financier est faible avec une prédominance des banques, des compagnies d'assurances et des Trésors publics. Tous ces facteurs sont de nature à assurer la maîtrise des transactions effectuées sur les marchés monétaire et financier, et à contrôler aussi bien la provenance que la destination des capitaux utilisés.
L'inexistence de produits complexes, de produits en ligne et de transactions internationales d'une part et, d'autre part l'essentiel des opérations s'effectuant pour le compte de la clientèle institutionnelle justifient le faible niveau de vulnérabilité du secteur.

Au Mali, le risque de BC dans le secteur des titres est moyennement bas.

3) Risque de blanchiment de capitaux dans le secteur des assurances

Les activités d'assurance sont régies par le code CIMA. Le règlement n°0004 de la CIMA précise les modalités d'application des dispositifs réglementaires de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme dans les États Membres de la Conférence Interafricaine des Marchés d'Assurances (CIMA) par les organismes d'assurances.
Il existe aujourd'hui douze (12) sociétés d'assurances dont neuf (9) sont agréées pour la branche non vie et trois (3) pour la branche vie. Les principaux produits d'assurances commercialisés par ces sociétés d'assurances sont entre autres :

- dans la Branche non vie : Assurances Automobiles (Dommages et Responsabilité Civile), Assurances Incendies, Transport (Maritime, aérien et terrestre et leur RC), Individuel Accident Corporel, Assistance Voyage, bris de glaces, bris de machines ;

- dans la Branche Vie : Epargne, Prévoyance (Rente, Retraite, Temporaire décès).

S'agissant du contrôle de ce secteur, les contrôleurs de la CIMA et de la Division des Assurances de la Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DNTCP), dans le cadre de leurs attributions générales, s'assurent du respect et de l'application stricte des dispositions règlementaires.
Les activités de BC qui se produisent dans le secteur, mais ne sont pas / ne peuvent pas être détectées et la taille du secteur dans l'économie nationale sont estimées "Faible".

➢ **Analyse de la branche vie :**

Au Mali, certains produits de la branche vie, en raison des caractéristiques qui leur sont propres, ne favorisent ni le blanchiment de capitaux ni le financement du terrorisme (retraite complémentaire et rente éducation). Par contre, le contrat de type mixte et épargne présente des risques non négligeables en matière de BC.

➢ **Analyse de la branche non-vie :**

L'analyse des produits de la Branche Non-vie à travers l'outil de la Banque mondiale a porté sur les contrats suivants : automobile, incendie et autres dommages aux biens, accidents corporels et maladie, transports (aériens, maritimes et autres).
Cette branche présente un risque élevé du fait du recours à de nombreux agents intermédiaires (jusqu'à 80 % pour l'automobile) et à une méconnaissance du dispositif de lutte contre le blanchiment.
Cependant, pendant la période sous revue, aucun cas de blanchiment de capitaux n'a été recensé dans le secteur des assurances.
Sur la base des analyses effectuées, le risque de BC est **moyennement bas**

4) Risque de blanchiment de capitaux dans le secteur des autres institutions financières (SFD, ACM, EF, EME, IA)

Le secteur couvre toutes les catégories d'institutions financières, autres que les institutions du secteur bancaire, du secteur des valeurs mobilières et du secteur des assurances, et comprend aussi bien les institutions financières réglementées que les institutions financières non-réglementées.

Dans le cadre de cette étude cinq (05) catégories ont été identifiés dans le secteur « Autres institutions financières » au Mali. Elles sont :

- Les Systèmes Financiers Décentralisés (SFD) : le risque est moyennement élevé (menace est moyennement élevée, vulnérabilité moyennement élevée) ;
- Les Agrées de Change Manuel (ACM) : le risque est moyennement élevé (menace moyennement élevée, vulnérabilité moyennement élevée) ;
- Les Etablissements financiers (EF) : le risque est moyen (menace moyennement élevée, vulnérabilité moyennement basse) ;
- Les Emetteurs de Monnaie Electronique (EME) : le risque est moyennement élevé (menace moyenne élevée, vulnérabilité moyenne) ;
- Les Institutions d'affacturage (IA) : une seule société spécialisée dans le recouvrement des créances a été identifiée mais elle ne dispose d'aucun dispositif LBC/FT.

Le risque de BC du secteur des autres institutions financières est **Moyennement élevé** (pour toutes les catégories analysées, la menace a été évaluée moyennement élevée tandis que la vulnérabilité va de moyennement basse à moyennement élevée).
Certaines activités, telles que le transfert de fonds et les paiements par téléphonie mobile sont également exposées à des risques de BC. En effet, l'absence de dispositif efficace de vérification de l'authenticité des pièces d'identité par les opérateurs de téléphonie mobile constitue une forte limite à la prévention des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme.
Aussi, la méconnaissance de la LBC par le personnel de certaines catégories, l'existence d'un système informel des crédits non encadrés (tontines, HAWALA) et le manque d'infrastructure d'identification fiable augmentent la vulnérabilité du secteur.
La présence de groupes terroristes qui se sont manifestés par des attaques contre les SFD occasionnant des pertes évaluées à environ quatre milliards de francs CFA (4 000 000 000 F CFA) constitue une menace pour le secteur.

5) <u>risque de blanchiment de capitaux dans le secteur des EPNFD ET OBNL</u>

Le secteur des EPNFD comprend : les Mines, les immobiliers, les Professions Juridiques (Avocats, Notaire, Huissiers Commissaires de Justice), les Experts Comptables et Comptables Agrées, les Comptables et Contrôleurs, les Auditeurs, les Agences de voyage et du tourisme, Casinos. Quant aux OBNL, elles sont constituées d'associations, de fondations et d'ONG.

1- Les Mines : le risque est élevé (menace élevée et vulnérabilité élevée) ;
2- Les Professions Juridiques : le risque est moyennement élevé pour les notaires (menace moyenne, vulnérabilité élevée). Pour les Avocats, Huissiers Commissaires de Justice, le risque est moyen (menace moyennement basse, vulnérabilité élevée) ;
3- L'Immobilier : le risque est élevé (menace élevée et vulnérabilité élevée)
4- Les casinos : le risque est moyen, menace : moyennement basse, vulnérabilité : élevée » ;
5- Les Experts Comptables : le risque est moyennement élevé (menace moyenne, vulnérabilité élevée) ;
6- Les Agences de voyage : le risque est élevé (menace élevée, vulnérabilité élevée) ;
   Les OBNL : le risque est moyennement élevé (menace moyenne, vulnérabilité élevée).

L'analyse des données démontre que les risques dans les secteurs des EPNFD et des OBNL sont respectivement Moyen et Elevé selon les sous-secteurs analysés. Ces secteurs sont exposés à un certain nombre de menaces, notamment : Fraude fiscale, escroquerie, faux et usage de faux, atteinte aux biens publics, vol.
Il ressort des évaluations que la majorité des entreprises du secteur des EPNFD et OBNL n'applique pas les dispositions de la LBC/FT. La majeure partie des dirigeants et le personnel de ces entreprises ou professions ne connaissent pas ou peu les obligations de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT).
Par ailleurs, la non-application des sanctions, la prédominance du cash pour certaines professions et la présence importante de l'informel, la non-fiabilité des documents d'identification (carte d'identité nationale, passeport, permis de conduire) et la non-disponibilité d'un système d'informations sur les bénéficiaires effectifs exposent le secteur à des risques de blanchiment importants.
Aussi, la vulnérabilité élevée, se trouve au niveau de l'efficacité de la fonction de conformité, de l'efficacité du suivi et de la déclaration d'activités suspectes, de la qualité des contrôles liés à la LBC et de la connaissance par le personnel de la LBC. Spécifiquement, les fondations peuvent bénéficier de fonds de dotation dont l'origine n'est pas contrôlée et aucun seuil n'est requis.

De l'évaluation ci-dessus des risques de blanchiment des capitaux des professions, il ressort que les secteurs des mines, de l'immobilier, les agences de voyage sont exposés à des risques élevés, tandis que ceux relatifs aux OBNL, les notaires, les experts comptables sont moyennement élevés, et les avocats et les casinos et les salles de jeux présentent des risques moyens. Enfin, aucune étude n'est disponible pour classer les OBNL suivant les risques.

III) MENACES DE FINANCEMENT DU TERRORISME

Durant la période examinée, trois (03) cas de Financement de terrorisme recensés ont abouti à la saisie de 23 665 250 FCFA (***36 077 euros***).
Depuis 2012, de grands espaces du Nord du Mali échappent au contrôle de l'Etat. Les groupes terroristes suivants ont mené des actions :

- Ansar Eddine ;
- Groupe de soutien à l'islam et aux musulmans ;
- Etat Islamique au Grand Sahara (EIGS) ;
- Al Qaeda au Maghreb Islamique (AQMI) ;
- Al Mourabitoun ;
- Mouvement pour l'unicité et le jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO)
- Ansarul al Islam ;

De 2015 à 2018, le pays a enregistré 660 incidents ayant entrainé 2149 victimes répartis comme suit :

- 2015 : 82 incidents, 333 victimes ;
- 2016 : 119 incidents, 354 victimes ;
- 2017 : 133 incidents, 422 victimes ;
- 2018 : 326 incidents, 1040 victimes.

L'interaction entre drogues, crimes organisés et terrorismes se traduit par des alliances à des fins de financement d'activités terroristes et/ou pour financer des opérations terroristes (Rapport du GAFI de 2013 – typologie financement du terrorisme).

Depuis 2015, ces groupes se substituent à l'Etat en se faisant payer en nature ou en espèces dans leurs zones d'évolution certaines prestations (sécurité, justice etc…) et en percevant des droits de traversée, amendes islamiques, confiscation de biens suivant la charia.
Il a été relevé que l'utilisation du cash est le moyen privilégié d'acheminement des ressources financières de ces groupes terroristes. Cependant, les terroristes utilisent également les services de transfert de fonds (non réglementés), les

rançons de prises d'otages, les pillages des banques et les organismes à but non lucratif (OBNL).
Il ressort de l'analyse des données recueillies que le risque global de financement du terrorisme est globalement « **Elevé** » : la menace est « Elevée », la vulnérabilité « Moyennement élevée ».

IV) RISQUE DE BLANCHIMENT DE CAPITAUX RELATIF A L'INCLUSION FINANCIERE :

L'inclusion financière (ou finance inclusive) est l'offre de services et de produits financiers et bancaires de base, à faible coût pour des consommateurs en difficultés et/ou exclus du système bancaire classique.
Au Mali, neuf (09) produits d'inclusion financière ont été identifiés.

Il s'agit de :

- Compte de monnaie électronique ;
- Services Transfert d'unité de valeur de personne à personne (P2P) ;
- Transfert International en zone UEMOA uniquement autorisé ;
- Achat d'unité de valeur ;
- Services de paiement marchands ;
- Service paiement des factures ;
- Collecte de dépôts ;
- Opérations crédits ;
- Engagements par signature.

Analyse des facteurs de risques liés aux produits d'inclusion financière :

Les produits d'inclusion financière sont exposés à des risques de BC/FT.
Les facteurs généraux de risque de BC/FT associés à ces produits
sont les suivants :

- L'anonymat à la souscription (acceptation de porteur sans pièce officielle d'identité, absence de collecte de pièce des donneurs d'ordres et des bénéficiaires lors des opérations) ;
- Impossibilité de confirmer l'identité du client lors de l'utilisation du produit : les ordres sont émis et exécutés de façon autonome par le client sans sa présence physique et sans intervention de l'émetteur qui, de ce fait, ne peut s'assurer que le donneur d'ordre est la

personne qu'il prétend être, dès lors que le code confidentiel est correct ;

- L'implication des espèces aux phases d'approvisionnement et de paiements ;
- La rapidité et l'instantanéité des transactions qui compliquent la surveillance et peuvent compromettre le respect des mesures de gel de fonds ;
- L'existence de comptes multiples : l'absence d'un régime unique d'identification permet à des utilisateurs d'avoir plusieurs comptes avec plusieurs documents d'identité ;
- Insuffisance des SIG performants,
- Faible fiabilité des pièces d'identité,
- Insuffisance d'échange d'information entre acteurs financiers
- Insuffisance des formations
- Insuffisance des outils d'identification unique,
- Importance des activités économiques informelles
- Crise sécuritaire.

Malgré les faiblesses ci-dessus citées, le niveau de risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme des produits d'inclusion financière est modéré pour le Transfert International en zone UEMOA uniquement autorisé et « faible » pour les autres produits. Cette situation se justifie par les raisons suivantes :

- Les limitations du nombre de comptes de monnaie électronique pour un porteur à trois (3) comptes auprès du même opérateur de mobile money; du volume mensuel de rechargement des comptes de monnaie électronique (200 000 F CFA pour le compte light et 10 000 000 F CFA pour le compte normal); du nombre de transaction P2P pour un porteur (maximum 5 par jour pour certains opérateurs) ainsi que du montant journalier de transfert P2P pour chaque type de compte (200 000 F CFA pour le compte light et 2 000 000 F CFA pour le compte normal) ;
- La fixation du montant maximum d'avoir pour chaque type de compte (200 000 F CFA pour le compte light et 2 000 000 F CFA pour le compte normal);

- La signature de contrats conditionnés à la fourniture des pièces administratives justifiant l'activité, lors de l'entrée en relation d'affaires avec les sociétés de distribution et dans le cadre du partenariat avec les marchands ;
- Les vérifications d'identité et de localisation des marchands par les opérateurs.

CONCLUSION :

Après l'adoption du rapport ENR et son plan d'action le 25 Août 2021 par le conseil des ministres, il revient aux parties prenantes publiques et privées de prendre toutes les dispositions afin de mobiliser et allouer les ressources nécessaires pour la mise en œuvre efficace et efficiente du plan d'action en tenant compte des priorités.