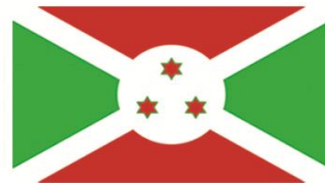




REPUBLIQUE DU BURUNDI

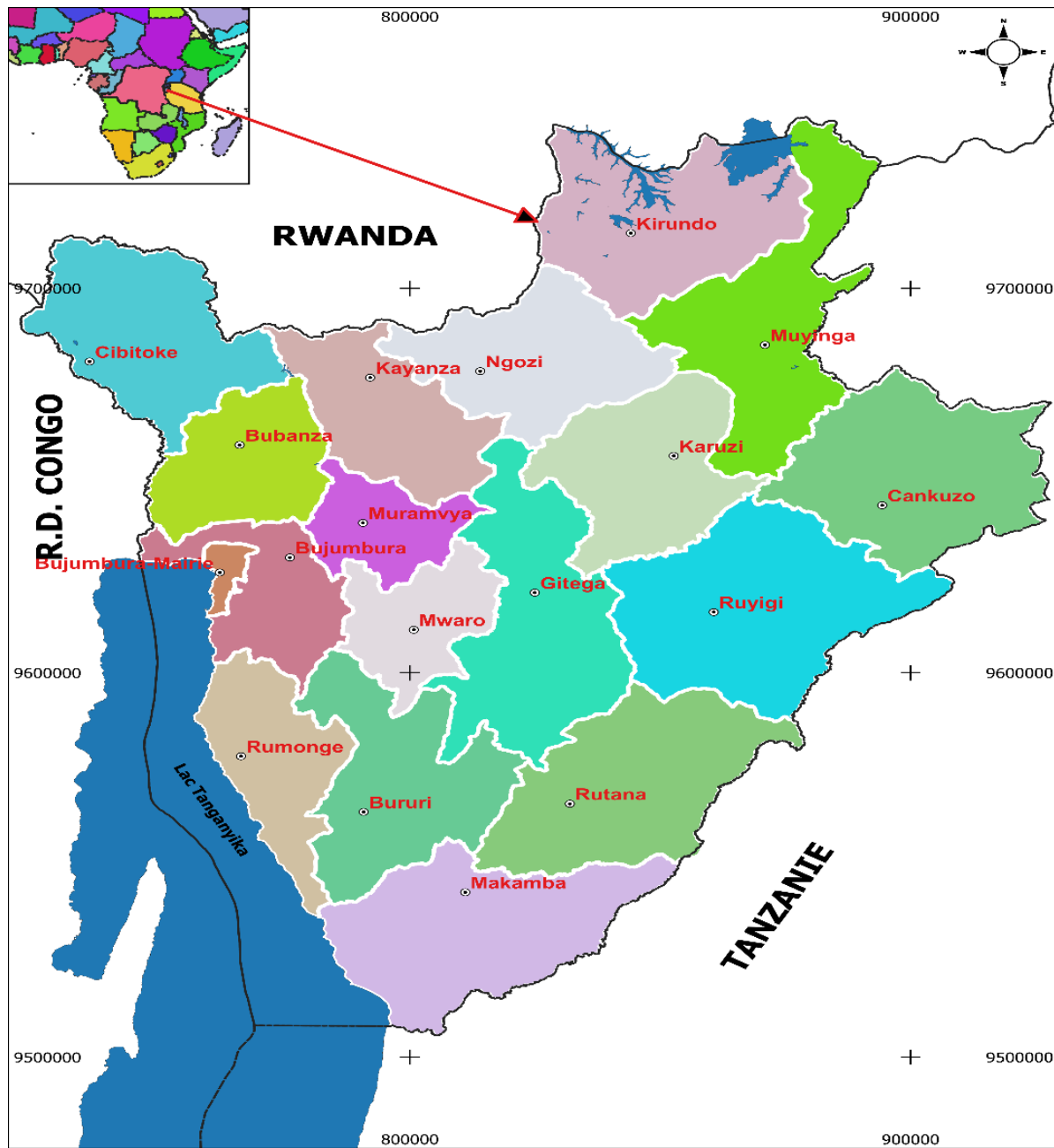


**RAPPORT DE L'EVALUATION NATIONALE
DES RISQUES DE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET DE
FINANCEMENT DU TERRORISME (BC/FT)**

Période sous-évaluation: 2021 à 2023

Edition 2024

Carte territoriale du Burundi



PRÉFACE

Ministre des Finances, du Budget et de l'Économie Numérique

J'ai l'honneur de présenter au public, aux partenaires techniques et financiers, ainsi qu'à l'ensemble des institutions nationales concernées, le présent Rapport d'Évaluation Nationale des Risques (ENR) de Blanchiment de Capitaux et de Financement du Terrorisme (BC/FT). Sa validation officielle par les autorités compétentes atteste de l'engagement ferme et renouvelé du Gouvernement du Burundi à renforcer l'intégrité, la transparence et la résilience de notre système financier. Conduite de novembre 2023 à octobre 2024, cette première ENR marque une étape décisive dans l'histoire de notre pays. Elle a mobilisé un large éventail d'acteurs issus du secteur public, du secteur privé et des organisations à but non lucratif, incluant les Institutions Financières (Ifs), les Entreprises et Professions Non Financières Désignées (EPNFD), les Organisations à But Non Lucratif (OBNLs) et la société civile, ainsi que les autorités sectorielles. Leur participation active témoigne de la volonté collective d'adopter une approche fondée sur les risques et de se conformer aux standards internationaux en matière de Lutte contre le Blanchiment de Capitaux et le Financement du Terrorisme (LBC/FT).

Les conclusions du rapport indiquent que le Burundi est exposé à un niveau élevé de risques de BC/FT. Ces risques résultent à la fois de menaces internes et externes, et sont accentués par des vulnérabilités institutionnelles, structurelles et sectorielles identifiées au cours de l'évaluation. Conscient de ces enjeux, le Gouvernement du Burundi réaffirme sa détermination à mettre en œuvre des réformes ambitieuses, cohérentes et alignées sur une Approche Basée sur les Risques (ABR), afin de renforcer les capacités nationales, d'améliorer la coordination institutionnelle, de moderniser le cadre législatif et réglementaire et d'encourager une culture de conformité dans tous les secteurs concernés. La présente ENR, qui s'inscrit dans les actions prévues par la Politique de Stabilisation Macroéconomique du Burundi 2025–2027, constituera désormais un outil stratégique de référence. Elle guidera la planification, la supervision et la prise de décision en matière de prévention et de LBC/FT. Elle permettra également de favoriser une meilleure intégration du Burundi dans les systèmes financiers régionaux et internationaux, tout en répondant aux exigences du Groupe d'Action Financière (GAFI) et du Groupe ESAAMLG.

Je tiens à exprimer ma profonde reconnaissance à toutes les institutions et à l'ensemble des experts ayant contribué à l'élaboration de ce rapport. Leur professionnalisme, leur engagement et leur collaboration ont été essentiels à l'aboutissement de cet exercice déterminant pour le renforcement de la gouvernance économique de notre pays. En préfaçant ce rapport, je renouvelle la détermination du Gouvernement du Burundi à faire de la LBC/FT une priorité stratégique, dans le but de préserver la stabilité financière, de consolider un environnement des affaires sain et de soutenir durablement le développement socio-économique national.

Fait à Bujumbura, le 11/11/2025

Le Ministre des Finances, du Budget et de l'Économie Numérique

AVIS DE NON RESPONSABILITÉ

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

LISTES DES ABRÉVIATIONS

ADB	: Agence de Développement du Burundi
ARCA	: Agence de Régulation et de Contrôle des Assurances
BC	: Blanchiment de capitaux
BIF	: Franc Burundais
BM	: Banque Mondiale
BRB	: Banque de la République du Burundi : Banque Centrale
CPB	: Code pénal burundais
CRF	: Cellule de Renseignements Financiers
DAB	: Distributeur Automatique de Billets
DOS	: Déclaration d’Opérations Suspectes
ENR	: Evaluation Nationale des Risques
EPNFD	: Entreprises et professions non-financières désignées
FDLR	: Front Démocratique de Libération du Rwanda
FT	: Financement du terrorisme
GAFI	: Groupe d’Action Financière
GT	: Groupe de Travail
IMF	: Institutions de Micro Finance
LBC/FT	: Lutte contre le Blanchiment de Capitaux et le Financement du Terrorisme
LONA	: Loterie Nationale du Burundi
OBR	: Office Burundais des Recettes
ONGE	: Organisation non gouvernementale Etrangère
OBNL	: Organismes à But non Lucratif
OPC	: Ordre des Professionnels Comptables
PPE	: Personne politiquement exposée
RDC	: République Démocratique du Congo
RIM	: Réseau des Institutions de Microfinance
RNP	: Régie Nationale des Postes
USD	: Dollar des États-Unis d’Amérique

Table des matières

RÉSUMÉ ANALYTIQUE.....	8
I.CONTEXTE	8
II.RÉSULTAT DE L'ÉVALUATION DU RISQUE DE BLANCHIMENT DE CAPITAUX (BC)	10
III.RÉSULTAT DE L'ÉVALUATION DU RISQUE DE FINANCEMENT DU TERRORISME (FT)	14
EVALUATION DETAILLEE DES RISQUES DE BC/FT	16
SECTION 0 : INTRODUCTION.....	16
OBJECTIFS.....	18
LE PROCESSUS D'ÉVALUATION NATIONALE DES RISQUES	18
L'OUTIL DE L'ÉVALUATION NATIONALE DES RISQUES	21
SECTION 1. RISQUE DE BLANCHIMENT DE CAPITAUX	23
1.1. RISQUE DE BLANCHIMENT DE CAPITAUX AU NIVEAU NATIONAL	23
1.1.1. Contexte national de blanchiment de capitaux.....	23
1.1.2. Niveau global du risque de BC par rapport à la menace de BC et à la vulnérabilité au BC.....	28
1.1.2.1. Menace de blanchiment de capitaux au niveau national.....	29
1.1.2.2. Vulnérabilité au blanchiment de capitaux au niveau national	38
3.1.2.2.1.Capacité nationale de lutte contre le blanchiment de capitaux	39
1.1.2.2.2. Vulnérabilité globale découlant des secteurs	53
1.1.2.2.2.1. Vulnérabilité du secteur financier	58
A. Evaluation des IF sous le contrôle et la régulation de la BRB.....	59
A.1.1. Les banques.....	59
A.1.2. Institutions de Micro Finance.....	60
A.1.3. Etablissements de paiements.....	60
A.1.4. Les bureaux de change.....	61
B. Le secteur des assurances.....	77
1.1.2.2.2. Vulnérabilité des Entreprises et Professions Non Financières Désignées au BC.....	84
A. Description du secteur des EPNFD.....	84
A.1. Les jeux de hasard.....	85
A.2. Le secteur des avocats.....	85
A.3. Le secteur des notaires.....	86
A.4.Le secteur des professionnels comptables.....	86
A.5.Le secteur de l'immobilier.....	87

A.6.Le secteur des négociants en métaux précieux et pierres précieuses.....	88
A.7.Le secteur des déclarants en douane.....	90
B. Evaluation des variables d'entrée.....	90
SECTION 2. ÉVALUATION DU RISQUE DE FINANCEMENT DE TERRORISME	96
2.1. Situation de financement du terrorisme d'une façon générale	96
2.1.1. Contexte général	96
2.1.2.2. Sanctions financières ciblées contre le FT.....	98
2.2. Evaluation du risque de FT au niveau national.....	98
2.3. Évaluation du risque de Financement du Terrorisme (FT) lié aux activités des Organisations à But Non Lucratif (OBNL)	100
3. CONCLUSION GÉNÉRALE	105
PLAN D'ACTION POUR ATTENUER LES RISQUES IDENTIFIES	110
SOURCES ET RÉFÉRENCES	117
ANNEXE : LISTE DES INSTITUTIONS PARTICIPANTES.....	119

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

I. CONTEXTE

1. Le Burundi est situé dans la région des Grands Lacs et partage les frontières avec trois pays : la République Démocratique du Congo (RDC) à l'ouest, le Rwanda au nord et la Tanzanie à l'est et au sud. Il est membre de plusieurs organismes régionaux, dont l'Union Africaine (UA), la Communauté Est-Africaine (CEA), le Marché Commun de l'Afrique Orientale et Australe (COMESA), etc.
2. Le Burundi a une superficie de 27.834 km² et a comme capitale économique Bujumbura et capitale politique Gitega¹. Cette dernière est localisée au centre du pays. Avec 13,2 millions d'habitants (2023) dont 50,6 % de femmes et 41,5 % de moins de 15 ans, il est l'un des pays à plus forte densité de population² avec un ratio de densité de 442 hab./km².
3. L'agriculture reste l'activité prédominante : elle occupe plus ou moins 95 % de la population active, fournit 95 % de l'offre alimentaire et plus de 90 % des recettes en devises, ces dernières provenant essentiellement des cultures de rente (café, thé et coton). Selon le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté 2^{ème} Génération (CSLP-II), l'agriculture et l'élevage contribuent pour une fraction généralement entre 40 % et 60 % du PIB. Toutefois, il s'agit principalement d'une agriculture familiale de subsistance dont 80 % de la production sont autoconsommés. Ainsi, les cultures vivrières occupent 90 % des terres cultivées contribuant pour 80 % au PIB agricole³.
4. Les objectifs de la vision du pays : « Burundi, pays émergent en 2040 et développé en 2060 » attribuent au secteur minier un rôle majeur dans le développement socio-économique. Cependant, ce secteur demeure sous-exploité et faiblement évalué. En effet, les sites minéralisés en Or, Cassitérite, Colombo-tantalite et Wolframite sont pour la plupart exploités artisanalement par des coopératives minières constituées conformément à la législation burundaise.
5. Le secteur financier du Burundi comprend les institutions financières à caractère bancaire (les banques, les institutions de microfinance, la poste, les Bureaux de change et les établissements de paiement), ainsi que les institutions financières à caractère non bancaire (les assurances, l'Institut National de Sécurité Sociale, l'Office National des Pensions et Risques professionnels et la Mutuelle de la Fonction Publique).
6. Les banques comprennent quinze (15) établissements de crédit, dont quatorze (14) banques commerciales et un (1) établissement financier. L'exercice de l'activité bancaire est subordonné à l'octroi d'une licence par la Banque de la République du Burundi (BRB). C'est cette dernière qui est chargée de la régulation du secteur bancaire. La loi n° 1/17 du 22/8/2017 régissant les activités bancaires au Burundi, fait référence, dans ses visas, à la loi anti blanchiment de 2008, mais ne confère

¹ Décret n° 100/18 du 24 janvier 2019

² Projection démographique de la Banque mondiale effectuée en 2020

³ Rapport général des états généraux de l'agriculture et de L'ELEVAGE (EGAE), Edition 2024

pas expressément à la BRB le rôle de superviseur en matière de prévention LBC/FT. Les services postaux, les assurances et les retraites relèvent de leurs ministères de tutelle respectifs.

7. Le secteur financier du Burundi est peu développé. L'accès aux produits et services financiers est très limité comme l'offre en moyens de paiement scripturaux. Les paiements en espèces dominent largement les transactions, ce qui constitue un défi important en matière de lutte contre le BC.

8. Le niveau d'inclusion financière est faible. En effet, la part des activités informelles dans l'économie demeure prépondérante (58 %) et la plupart de la population active n'utilise pas les services bancaires traditionnels.

9. Bien que les banques dominent le secteur financier avec une part de marché de 82%, seuls 10% de la population disposaient d'un compte bancaire en 2017. Ce taux a progressé pour atteindre 16,8% en 2022, selon le rapport annuel de supervision de la Banque de la République de Burundi (2022).

10. Ce faible taux d'inclusion financière s'explique par plusieurs facteurs, notamment des considérations culturelles de l'argent comme un bien strictement privé, l'exigence des frais de tenue de compte et diverses commissions, l'absence de produits financiers répondant aux besoins spécifiques de certaines catégories de la population, ainsi que la demande de garanties pour certains services, ce qui constitue un obstacle important à l'accès aux services bancaires pour une partie de la population, en particulier celle des zones rurales.

11. Ces éléments combinés expliquent en grande partie pourquoi une part significative de la population reste exclue du système bancaire. Les institutions de microfinance et le service *Mobile Money* constituent des alternatives à ce faible taux de bancarisation. Cependant, l'utilisation du cash domine toujours les transactions financières.

12. Le secteur non financier est constitué des Entreprises et Professions Non Financières Désignées (EPNFD) comprenant les avocats, les jeux de hasard, les notaires, les professionnels comptables, les négociants en pierres et métaux précieux, les déclarants en douane et l'immobilier. Ces EPNFD sont définies dans la loi de 2008 relative à la Lutte contre le Blanchiment de Capitaux et le Financement du Terrorisme (LBC/FT), qui les oblige à se conformer à ses obligations.

13. Le gouvernement burundais est déterminé à faire avancer la mise en œuvre du programme de réformes du pays en matière de LBC/FT conformément aux normes internationales.

14. La création d'une cellule de renseignement financier indépendante « la CNRF » par le décret n°100/044 du 16 mars 2020 et l'adhésion du Burundi à l'organisation de l'Afrique orientale et australe pour la LBC/FT « ESAAMLG » en septembre 2023 ont marqué la détermination du pays à améliorer le respect des normes internationales en matière de LBC/FT. Ces réformes sont des préalables à la diversification économique du pays, à la croissance durable et à la création d'emplois, et constituent une condition essentielle à l'intégration du pays dans les marchés financiers régionaux et internationaux et à la mobilisation des investissements et des capitaux du secteur privé.

15. En mars 2023, une Mission de Haut Niveau (MHN) du Groupe ESAAMLG a identifié neuf (9) mesures prioritaires devant être mises en œuvre à court terme par le Burundi pour établir les bases du

régime national de LBC/FT, parmi lesquelles, la conduite d'une Évaluation Nationale des Risques (ENR) de BC/FT.

16. Ainsi, le Burundi a conduit la présente ENR, de novembre 2023 à octobre 2024, avec un objectif principal d'identifier de manière précise les menaces et les vulnérabilités auxquelles le système financier national est exposé en matière de Blanchiment de Capitaux et de Financement du Terrorisme (BC/FT) afin d'appliquer une approche basée sur les risques.

17. Ce processus itératif a impliqué une large participation d'acteurs nationaux provenant de tous les secteurs de la vie économique du pays, notamment les ministères ayant les Finances, la Justice, les Affaires étrangères, l'environnement, les mines et l'intérieur, dans leurs attributions, les autorités de régulation, les institutions financières, les EPNFD, les OBNLs et la société civile. Le travail effectué par les groupes de travail en s'appuyant sur les données disponibles⁴ visait à hiérarchiser les risques et à définir les actions prioritaires pour renforcer le dispositif national de LBC/FT afin de protéger l'intégrité du système financier du Burundi.

II. RÉSULTAT DE L'ÉVALUATION DU RISQUE DE BLANCHIMENT DE CAPITAUX (BC)

18. Le risque global de BC est évalué à un niveau **élevé**, résultant du niveau de menace globale **élevé** et du niveau de vulnérabilité nationale **élevé**.

ÉVALUATION	MENACE	VULNÉRABILITÉ	NIVEAU DU RISQUE
BC	Elevé	Elevé	Elevé

LE RISQUE GÉNÉRAL DE BLANCHIMENT DE CAPITAUX DANS LE PAYS

LA MENACE GÉNÉRALE	E	M	M	ME	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
		LA VULNÉRABILITÉ GÉNÉRALE				

⁴ -il convient de signaler que les difficultés rencontrées ont trait, à titre principal, à l'indisponibilité et/ou au manque d'exhaustivité des données statistiques dans la quasi-totalité des secteurs évalués

II.1. La menace globale de BC

19. Le Burundi fait face à une menace élevée en matière de blanchiment de capitaux (BC), caractérisée par un environnement criminel complexe incluant le détournement de fonds, les infractions fiscales et douanères, la contrebande, la corruption, la concussion, le trafic de minerais, la traite des êtres humains et le trafic de drogue. La porosité des frontières et l'évolution des méthodes criminelles exacerbent la situation, rendant les infractions difficiles à contrer.

20. Bien que la majorité des infractions aient lieu sur le territoire national, la menace externe, notamment en provenance de la République Démocratique du Congo, est également présente. Celle-ci concerne principalement le trafic des minerais (*l'or, la cassitérite, l'étain et d'autres minerais précieux*) et la contrebande. Les crimes les plus susceptibles de générer du blanchiment de capitaux sont le détournement des fonds, les crimes fiscaux, la contrebande, la corruption et le trafic des minerais, avec des menaces moyennes concernant le trafic de drogue et la traite des êtres humains.

21. Les pertes financières induites par l'évasion fiscale et la fraude fiscale/douanière sont conséquentes, représentant environ 1 % du PIB chaque année. Les montants éludés fluctuent considérablement d'une année à l'autre, mais demeurent élevés, avec des estimations comprises entre 44,5 et 73,9 milliards de francs burundais (soit 15 à 25 millions de dollars américains) entre 2020 et 2023⁵.

22. Le Noircissement d'Argent (NA) qui, dans le contexte du pays, fait référence à l'utilisation d'argent licite pour financer des activités criminelles dans le but de générer des profits plus importants, renvoie aux flux financiers licites qui sont détournés vers des activités illicites, telles que le trafic de drogues, la contrebande, les spéculations de masse y compris sur le marché informel des devises (**marché noir**) ou d'autres formes de criminalité organisée.

23. Ce phénomène représente une menace pour l'économie et la sécurité du Burundi dans la mesure où il présente des spécificités locales. En effet, au Burundi, le noircissement d'argent fait référence à des pratiques d'économie informelle où des flux financiers licites ou, du moins, obtenus légalement via la BRB et les Banques commerciales, notamment, sont détournés vers des activités financières non réglementées en l'occurrence l'alimentation du marché noir des devises (USD, EUR). Les entretiens menés avec quelques changeurs manuels révèlent un réseau plutôt bien organisé impliquant des personnalités puissantes.

24. Cette pratique est encouragée et accentuée par la différence entre le taux de change officiel et celui du marché noir qui comprend une grande marge bénéficiaire (plus de deux fois le taux officiel). Cette pratique est illégale et constitue une infraction d'atteinte au bon fonctionnement de l'économie nationale, réprimée par le Code pénal du Burundi⁶. La nouveauté et la complexité de cette pratique a conduit le groupe de travail à recommander une étude thématique approfondie afin de mieux comprendre ce phénomène et de proposer des mesures spécifiquement appropriées pour y remédier.

⁵ Rapport de l'OBR 2023

⁶ Code pénal du Burundi, Art.428 à 435

Tableau des principaux crimes les plus susceptibles de générer des produits à blanchir

Les principaux crimes susceptibles d’aboutir au BC	Niveau de la menace
Détournement de fonds	Elevé
La fraude fiscale et douanière	Elevé
Corruption et la concussion	Elevé
Trafic des minerais et des pierres précieuses	Elevé
Trafic de drogue	Moyen
Traite des êtres humains	Moyen

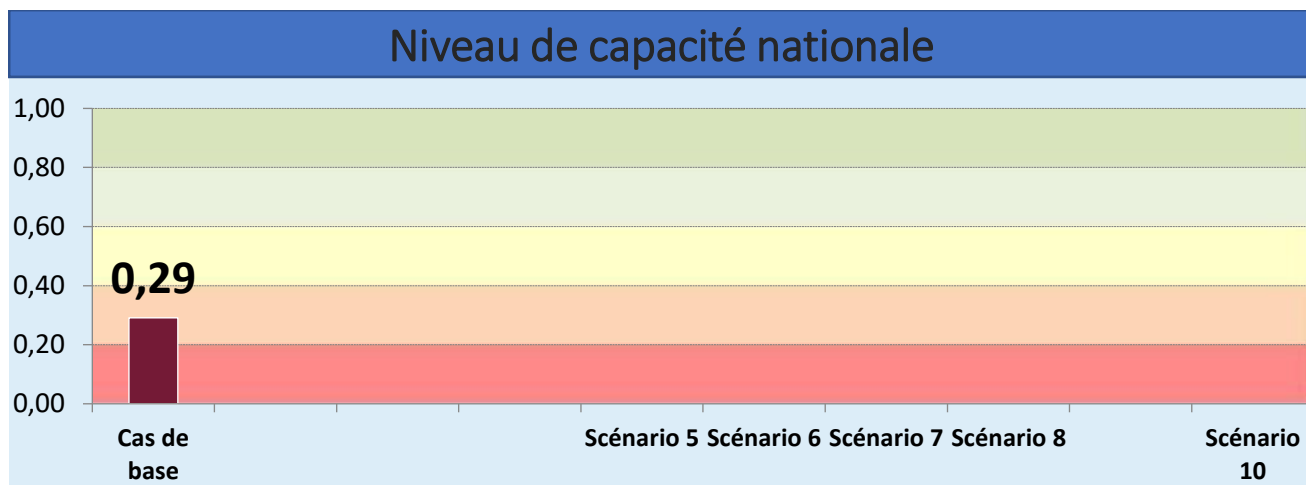
II.2. La vulnérabilité globale au BC

25. La vulnérabilité nationale au blanchiment de capitaux (BC) fait référence aux faiblesses du pays à faire face à cette pratique illégale. Dans ce contexte, la vulnérabilité est déterminée par deux facteurs principaux :

1. **La capacité nationale à lutter contre le blanchiment de capitaux** : Il s’agit de l’efficacité et des ressources dont dispose le pays pour prévenir, détecter et réprimer le blanchiment de capitaux. Dans le cadre de la présente ENR, la capacité de lutte est évaluée comme étant faible, ce qui indique que le pays n’a pas de moyens ou de mécanismes suffisants pour contrer efficacement cette menace.
2. **La vulnérabilité sectorielle** : Il s’agit de l’exposition de différents secteurs (financiers et EPNFD), aux risques de blanchiment de capitaux. Les résultats de cette ENR montrent que la vulnérabilité de l’ensemble des secteurs est évaluée comme étant élevée, ce qui signifie que plusieurs secteurs du pays présentent un risque important de blanchiment de capitaux.

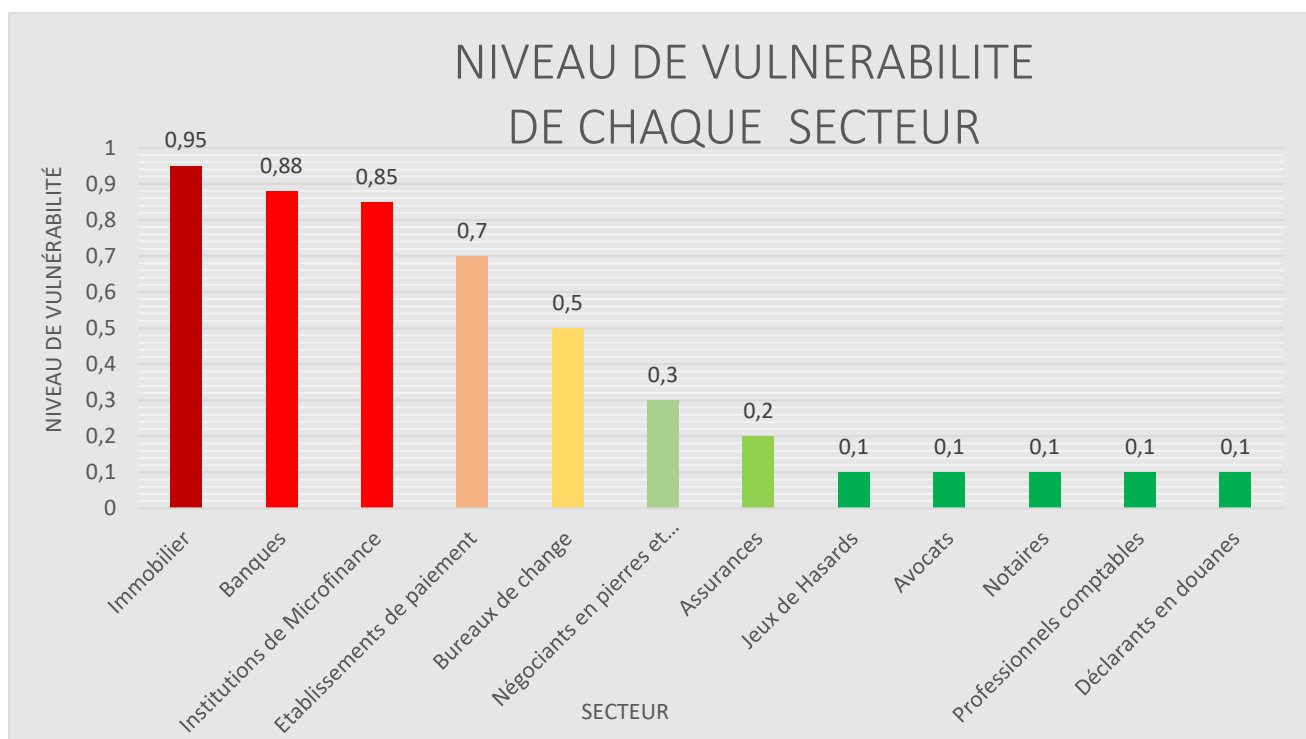
II.2.1. Capacité nationale à lutter contre le BC

26. La capacité nationale du Burundi à lutter contre le blanchiment de capitaux demeure faible, malgré l’existence d’un cadre légal et institutionnel en cours de consolidation. Les carences relevées sont multiples et concernent notamment : l’absence de stratégie nationale fondée sur les risques, une coordination institutionnelle déficiente, des ressources humaines et financières limitées, la faible efficacité de la Cellule Nationale de Renseignements Financiers (CNRF), l’insuffisance des moyens d’enquête et de poursuite, une corruption persistante, une infrastructure d’identification des personnes physiques (la Carte Nationale d’Identité) non fiables, des lacunes dans l’accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs, etc. Ces faiblesses structurelles compromettent la qualité des enquêtes, des poursuites judiciaires, du recouvrement des avoirs illicites et de la coopération nationale et internationale. En conséquence, la capacité du pays à lutter contre le blanchiment de capitaux reste faible, exposant son système financier et économique à des risques majeurs de criminalité organisée, et appelant à des réformes urgentes et coordonnées pour renforcer durablement le dispositif national de LBC/FT.



II.2.2. Vulnérabilité sectorielle

27. S'agissant de la vulnérabilité sectorielle, elle est déterminée par la vulnérabilité de chacun des secteurs. En effet, plus le niveau de vulnérabilité du secteur est proche de 1, plus le secteur est exposé au risque de BC comme le montre le graphique suivant :



28. D'après le tableau ci-dessus, cinq secteurs à savoir les Bureaux de change, les établissements de paiement, les institutions de microfinance, les banques et le secteur immobilier présentent graduellement un niveau de vulnérabilité allant de **moyen** à **élevé**. Les autres secteurs à savoir les négociants en métaux et pierres précieuses, les assurances, les jeux de hasard, les avocats, les notaires,

les professionnels comptables et les déclarants en douane présentent un niveau de vulnérabilité allant de **moyennement faible à faible**.

29. Pour les premiers, les principales faiblesses identifiées sont:

- Absence d'un organe de supervision clairement identifié dans les lois et règlements ;
- Absence d'une pratique de supervision ;
- Absence de programmes de formation et sensibilisation du personnel sur la LBC basés sur les risques ;
- Les assujettis, à part les banques, ne mettent pas encore en œuvre les dispositions de la loi LBC/FT ;
- Inefficacité de détection et de la déclaration des opérations suspectes ;
- Manque de connaissances en matière de LBC/FT.

III. RÉSULTAT DE L'ÉVALUATION DU RISQUE DE FINANCEMENT DU TERRORISME (FT)

30. Le risque de FT a été évalué **élevé**, résultant du niveau de menace de FT **élevé** et du niveau de vulnérabilité **élevé**.

ÉVALUATION	MENACE	VULNÉRABILITÉ	NIVEAU DU RISQUE
FT	Elevé	Elevé	Elevé

31. Bien que le Burundi ne soit pas un centre d'opérations pour les groupes terroristes, il est tout de même menacé directement (le Burundi ayant subi quelques attaques du RED-Tabara).

32. Le Burundi partage une longue frontière avec la RDC, qui est un territoire où plusieurs groupes terroristes sont actifs. Parmi ceux-ci figurent des groupes tels que Red-Tabara, ADF (Forces Démocratiques Alliées, en français), FDLR (Forces Démocratiques de Libération du Rwanda), M23 et LRA (Armée de Résistance du Seigneur). Ces groupes peuvent franchir les frontières pour mener des attaques ou pour y établir des bases arrière. Par ailleurs, les récents conflits et la prise de certaines localités en RDC par le M23 ont provoqué des déplacements massifs de populations vers le Burundi. Ces mouvements augmentent le risque de financement du terrorisme, car les flux migratoires et les déplacements de populations peuvent être exploités par des réseaux terroristes pour transférer des fonds, recruter des membres ou organiser des activités illicites sur le territoire burundais.

33. Le Burundi est également impliqué dans des missions de maintien de la paix dans la région, notamment en République Centrafricaine et en Somalie. Cette participation le rend vulnérable à des représailles ou à des attaques de la part de groupes terroristes qui s'opposent aux missions de l'ONU ou d'autres forces internationales dans lesquelles le Burundi est impliqué.

34. Le manque de ressources et de mécanismes efficaces pour détecter et interdire les flux financiers destinés à soutenir des activités terroristes expose le pays à un risque accru. L'insuffisance des capacités locales de surveillance et de contrôle financier pourrait permettre à des groupes terroristes d'opérer discrètement à partir du Burundi ou d'y transiter.

35. La combinaison de ces facteurs place le Burundi dans une situation de risque élevé vis-à-vis du financement du terrorisme et des activités terroristes en général. L'exposition au risque de financement du terrorisme est ainsi évaluée **élevée**

3.1 Sanctions financières ciblées contre le FT

36. Le Burundi n'a pas encore mis en place un cadre législatif ou réglementaire complet pour la mise en œuvre des résolutions 1267 et 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies sur le terrorisme et le financement du terrorisme. Il en va de même pour les résolutions 1718 et 2356 du Conseil de sécurité des Nations Unies sur le financement de la prolifération.

37. En ce qui concerne les désignations nationales en vertu de la résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies, le Burundi n'a pas non plus établi ou identifié une autorité compétente ou un tribunal responsable des désignations de sa propre initiative ou à la demande d'un autre pays.

3.2 Evaluation de risque de FT lié aux activités des Organisations à But Non Lucratif (OBL)

38. L'évaluation du risque de financement du terrorisme (FT) lié aux activités des Organisations à But Non Lucratif (OBNL) opérant au Burundi a montré qu'aucune preuve concrète n'indique que ces organisations soient impliquées dans des activités terroristes. En effet, aucune OBNL étrangère n'a été identifiée comme ayant un lien avec des groupes terroristes. Les OBNL locales (les ASBLs), bien que nombreuses, fonctionnent principalement avec des ressources limitées, souvent provenant de cotisations de leurs membres.

39. Cependant, bien que des textes législatifs et réglementaires existent pour encadrer le secteur, les mécanismes de contrôle et de supervision sont encore insuffisants. Le cadre législatif et institutionnel mis en place par le gouvernement, bien qu'en développement, présente un vide juridique en matière de prévention contre le FT, et des lacunes en matière de sensibilisation et de formation concernant le risque de financement du terrorisme lié aux activités des OBNL. Il y a également un manque de coordination entre les organes de contrôle et de supervision qui, à leur tour, souffrent d'un manque de ressources humaines et financières suffisantes.

EVALUATION DETAILLEE DES RISQUES DE BC/FT

SECTION 0 : INTRODUCTION

1. Le Blanchiment de Capitaux (BC) qui, d'après le GAFI « *est un processus qui consiste à retraiter des produits d'origine criminelle pour en masquer l'origine illégale* », et le financement du terrorisme, qui alimente des activités menaçant la sécurité nationale et internationale, constituent l'une des principales manifestations des nouvelles formes de criminalité économique qui menacent les valeurs qui conditionnent le développement économique et social dans le monde en général et au Burundi en particulier.
2. Ces activités peuvent saper l'intégrité et la stabilité des institutions et systèmes financiers, dissuader les investisseurs étrangers et perturber les flux de capitaux internationaux. La LBC/FT est un engagement essentiel dans la protection de l'intégrité financière et de la sécurité du Burundi lui permettant de renforcer sa résilience contre ces menaces transnationales et contribuer activement à l'effort mondial de prévention et de lutte contre ces activités criminelles.
3. Dans un monde de plus en plus interconnecté et complexe et à l'heure où les enjeux liés à la sécurité nationale et à la stabilité économique mondiale se font de plus en plus pressants, la LBC/FT est préoccupante tant au niveau national qu'international. Un défi en matière de prévention et de contrôle de ces risques financiers et sécuritaires que le Burundi doit relever.
4. Le Burundi fait, en effet, face à un risque de BC élevé. Le pays ne dispose pas d'informations précises et régulièrement collectées sur la situation criminelle. Cependant les quelques informations disponibles montrent que cette situation est caractérisée par un environnement criminel marqué par le détournement des deniers publics, les crimes fiscaux (évasion et fraude fiscale et douanière, la contrebande), la corruption, la concussion, le trafic des minerais et des pierres précieuses, la traite des êtres humains et le trafic de drogue. Le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme sont des infractions relativement nouvelles et aucune affaire n'a encore été portée devant les tribunaux.
5. La position géographique du Burundi dans la région des Grands Lacs où la plupart des États connaissent une instabilité politico-sécuritaire et rencontrent des difficultés économiques structurelles conduit le Burundi à intégrer, dans sa lutte contre le BC, les flux illégaux de marchandises et de métaux précieux transitant par ses pays voisins.
6. Selon le Rapport des Nations Unies sur la République démocratique du Congo : « *l'or, la cassitérite, l'étain et d'autres minerais précieux sont exploités anarchiquement dans le sud Kivu et transitent au Burundi en direction de l'étranger* »⁷. La situation en République Démocratique du Congo (RDC) et le Rwanda voisin a un impact certain sur celle du Burundi. Selon un autre Rapport des Nations Unies « *la RDC fournit un exemple typique d'État où la guerre et la criminalité organisée sont interdépendantes, la deuxième permettant de financer régulièrement et continuellement la première* »⁸.

⁷ Rapport final du Groupe d'experts des Nations Unies sur la République démocratique du Congo, 23 novembre 2009

⁸ Rapport des Nations Unies contre la Drogue et le Crime (juin 2005)

7. La situation de guerre et de criminalité en RDC reste d'actualité. Il n'est pas dès lors impossible que le commerce illicite des ressources minières et d'autres pierres précieuses en provenance de la RDC trouve un point de passage au Burundi au regard de la perméabilité des frontières que ces deux pays partagent.

8. Malgré l'absence de jurisprudence sur le BC, qui aurait pu apporter la lumière sur les infractions sous-jacentes et les secteurs dans lesquels l'argent est blanchi, il y a lieu de confirmer la conclusion du rapport de la Banque Mondiale qui précise : « *Le recyclage direct des produits du crime dans l'économie réelle repose notamment sur les investissements immobiliers* ».

9. Ce rapport explique, en effet, que : « *Des interrogations existent sur les modalités de financement du développement très important de ce secteur en l'absence de concours du secteur bancaire* ». Et que : « *De plus, l'origine des fonds investis ne trouve pas de justification économique apparente au regard du revenu moyen au Burundi*⁹. »

10. En plus des investissements immobiliers, les produits du crime seraient utilisés dans la constitution des actions pour créer des entreprises privées ¹⁰en décorrélation avec les revenus moyens (ici l'identification des bénéficiaires effectifs connaissant des failles importantes), une autre partie des produits du crime serait blanchie à l'étranger.

11. L'analyse des informations sur l'environnement criminel qui prévaut au Burundi ainsi que l'engagement du Gouvernement tendant à en atténuer les effets, montre que le Burundi a fait des progrès considérables, mais que des efforts restent à fournir pour redorer son blason sur la scène internationale. En effet, depuis quelques années, le Burundi affiche une volonté concrète de s'associer aux autres nations dans la lutte contre la Criminalité Financière Transnationale (CFT) qui inclut la conformité technique, institutionnelle et juridique. Il est ainsi signataire de plusieurs conventions internationales de lutte contre ces fléaux mondiaux.

12. Dans cette perspective, il a fourni des efforts considérables dans le renforcement de son cadre juridique et institutionnel dans le but de s'aligner aux meilleures pratiques internationales en adoptant la loi LBC/FT de 2008 (loi en cours de révision pour la mettre en conformité aux exigences du GAFI) et en mettant en place la CNRF qui est en cours d'opérationnalisation effective. Le Burundi est membre d'ESAAMLG (une Organisation de l'Afrique de l'Est et du Sud en charge de la LBC/FT) depuis septembre 2023, et met en œuvre les recommandations d'une Mission de Haut Niveau (MHN) de cette Organisation par lesquelles figure la conduite d'une Evaluation Nationale des Risques (ENR), dans une perspective d'une évaluation mutuelle.

13. Dans le cadre d'assurer la conformité du Burundi aux standards internationaux, en l'occurrence la première recommandation de la Mission de Haut Niveau (MHN), et ce, en conformité à la recommandation 1 du Groupe d'Action Financière (GAFI) qui invite les pays à « *identifier, évaluer et*

⁹ Rapport d'évaluation des par les experts de la Banque Mondiale 2012

¹⁰ La création des entreprises privées et des microfinances s'est accélérée ces dernières années (plus de 10 000 entreprises enregistrées par l'Agence de Développement du Burundi pour la seule année 2023)

comprendre les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme auxquels ils sont exposés ». Le Burundi a, donc, conduit sa première Evaluation Nationale des Risques (ENR) de Blanchiment de Capitaux et de Financement du Terrorisme (BC/FT) couvrant la période 2021 à 2023.

14. L'ENR de BC/FT mesure la vulnérabilité du pays face au BC et les menaces de BC en vue de réduire la première et d'atténuer les secondes. Le produit de ces deux concepts constitue le risque global. L'ENR aspire à être une ressource précieuse pour la formulation de politiques et de mesures ciblées. En comprenant les mécanismes sous-jacents du BC et du FT au Burundi, les autorités peuvent élaborer des stratégies plus efficaces pour leur prévention, leur détection et leur répression.

15. La présente évaluation vise à identifier les vulnérabilités et les menaces auxquels le Burundi est confronté en matière de BC et de financement du terrorisme. L'évaluation de ces risques va permettre au Burundi d'élaborer des stratégies qui renforceront la résilience de son système financier et de ses institutions tout en préservant la sécurité nationale.

16. En s'attaquant rigoureusement aux risques identifiés par la mise en place des stratégies ciblées, le Burundi pourra alors se positionner en tant qu'acteur responsable dans la lutte mondiale contre ces activités illicites et contribuer ainsi à un avenir plus sûr et plus prospère pour sa population et la communauté internationale.

OBJECTIFS

17. L'ENR est un exercice dont la finalité est :

- ❖ **Dans un premier temps**, d'identifier les menaces pesant sur le Burundi en matière de BC 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 le Burundi 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 gestion de ces risques.

LE PROCESSUS D'ÉVALUATION NATIONALE DES RISQUES

Organisation du processus de l'ENR

18. Au Burundi, le processus d'ENR s'est déroulé en trois (3) phases suivantes :



Phase 1 : Préparation

19. Transmission d'une requête du ministre des Finances, du Budget et de la Planification Economique (MFBPE) à la Banque Mondiale ;
20. Mise en place d'un Bureau de coordination de l'ENR de BC/FT par Ordonnance ministérielle N° 540/1380/2023 du 02/11/2023, désignant entre autres le Coordonnateur de l'ENR et son Assistant ;
21. Tenue des réunions préparatoires (les 2 et 9 novembre et le 15 décembre 2023), par visioconférence, entre les membres de Bureau de coordination de l'ENR du Burundi (le Coordonnateur et son Assistant), et les Experts de la Banque Mondiale ;
22. Identification et désignation des responsables des Groupes de Travail parmi les participants désignés par leurs institutions respectives. Au total, 51 institutions et établissements publics et privés ont répondu favorablement à l'appel à participer aux travaux de l'ENR. Le nombre de participants s'élève à 76 membres ;
23. Lancement solennel du processus d'ENR de BC/FT par le Secrétaire Permanent de la CNRF, constitution des Groupes de Travail par module et partage de données et informations pour l'ENR : le 11 janvier 2024.

Phase 2 : Évaluation

24. Formation par visioconférence des responsables des Groupes de travail et les participants désignés, par les experts de la Banque Mondiale, à partir des locaux de l'hôtel KING'S CONFERENCE CENTER à Bujumbura, les 16, 17, 18, 19, 22, 23 et 24 janvier 2024, sur les manuelles d'orientations de l'ENR de B Cet de FT ;
25. Collecte de données et informations requises pour achever les rapports : Février et Mars 2024 ;
26. Analyse des données et informations collectées et rédaction des rapports sectoriels préliminaires de l'ENR : Avril 2024.

Phase 3 : Finalisation :

27. Atelier de finalisation de l'ENR animé par les Experts de la Banque Mondiale dans les locaux de l'hôtel KING'S CONFERENCE CENTER à Bujumbura, du 8 au 10 mai 2024 ;
 - Collecte et analyse des données et informations supplémentaires : Mai et Juin 2024 ;
 - Finalisation et rédaction des rapports sectoriels définitifs de l'ENR : Juillet 2024 ;
 - Rédaction d'un projet de rapport consolidé de l'ENR par l'équipe de coordination : août 2024 ;
 - Du 9 au 14 septembre 2024 : validation du projet de rapport consolidé de l'ENR du Burundi par tous les membres du Groupe de Travail ;
 - Fin septembre 2024 ; transmission d'un projet de rapport consolidé de l'ENR du Burundi aux Experts de la Banque Mondiale ;

- Le 26 octobre 2024, le Bureau de Coordination a reçu les commentaires des Experts de la Banque Mondiale ;
- Le 29 octobre 2024, les membres du Bureau de Coordination de l'ENR ont échangé avec l'expert responsable désigné par la Banque Mondiale pour accompagner l'ENR Burundi sur la portée des commentaires formulés
- Début novembre 2024 : Travaux d'analyse et intégration des commentaires des experts.

Participants

28. Les participants à l'ENR sont constitués de toutes les parties prenantes au niveau national, incluant les principaux intervenants dans le dispositif de LBC/FT c'est-à-dire :

- Des départements ministériels concernés de manière directe ou indirecte ;
- Les autorités de surveillance, de contrôle et de supervision ;
- Les autorités judiciaires et d'application de la loi ;
- Les acteurs nationaux du secteur privé et de la société civile ;
- 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, de la société civile, etc.

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

Données

30. L'ENR a été réalisée, notamment en procédant par :

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

Difficultés et solutions

31. 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.

32. Les autres difficultés rencontrées se résument à :
- Manque de rapports renfermant des indicateurs utiles pour l'évaluation ;
 - Une insuffisance de l'outil logistique pouvant faciliter la collecte des données (déplacement et communication des experts) ;
 - Manque de référence dû à la nouveauté de cet exercice au Burundi ;
 - L'absence d'une politique ou d'une stratégie cohérente de collecte, de gestion et de diffusion des données statistiques ;
33. Pour faire face aux problèmes liés aux données, les autorités devraient mettre en place un outil statistique (logiciel centralisateur des données à l'échelle nationale).
34. Cette première ENR du Burundi est le fruit d'un effort conjoint et coordonné d'une pluralité d'acteurs issus aussi bien du secteur public que privé. Le présent rapport comporte trois (3) sections explorant en détail les différentes menaces et vulnérabilités de BC et de financement du terrorisme, en mettant en évidence les secteurs les plus vulnérables et les facteurs de risque.

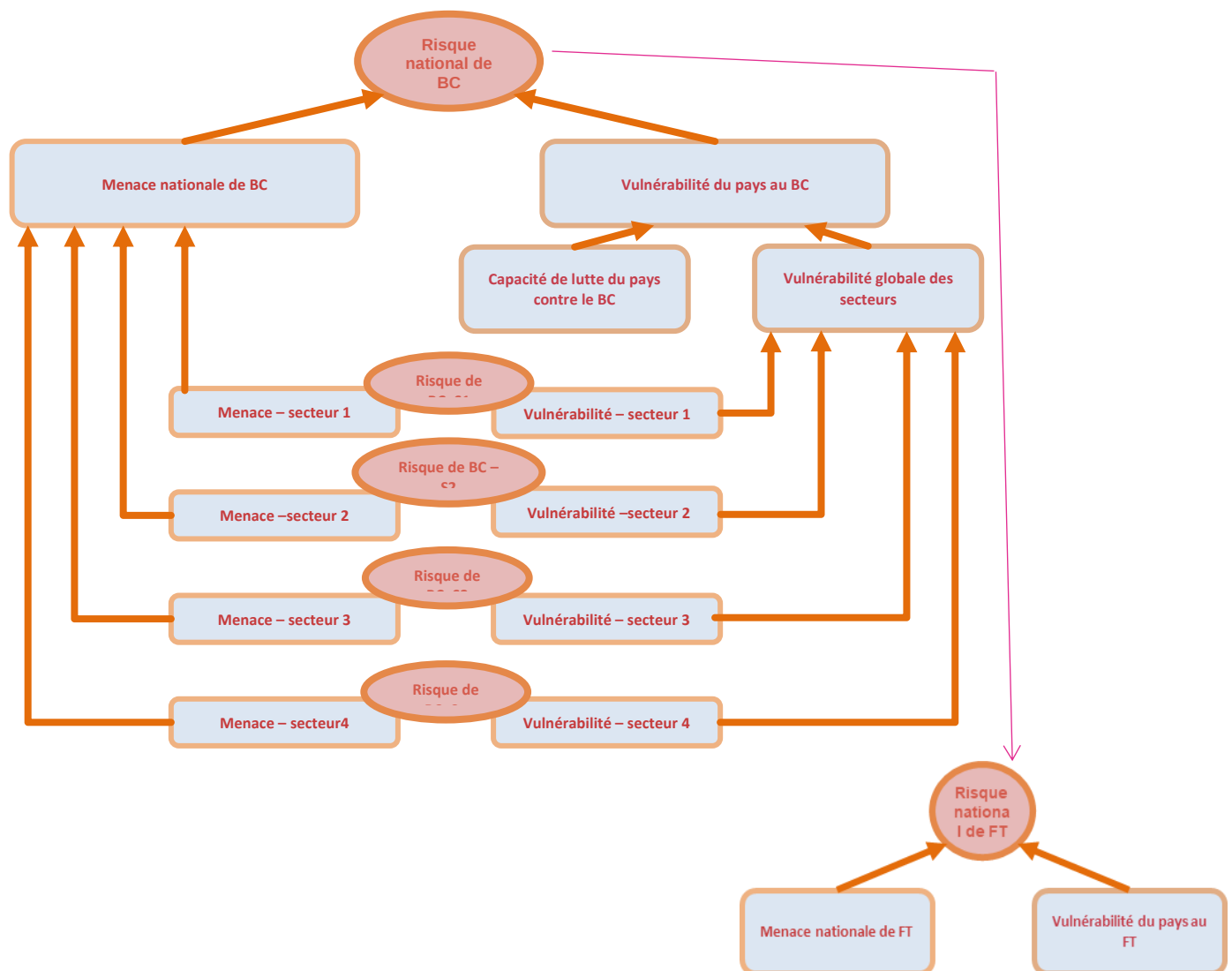
L'OUTIL DE L'ÉVALUATION NATIONALE DES RISQUES

35. Le Groupe de Travail de l'ENR a bénéficié de l'appui technique de la Banque Mondiale qui a mis à sa disposition un module d'orientation pour chaque module ainsi qu'une application d'un fichier Excel.
36. Cette application a servi d'outil de base permettant :
- 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 BC 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'action visant à proposer des réponses appropriées aux défis identifiés.
- L'outil est constitué de dix (10) 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 FT ;
 - 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 sur les crimes fiscaux ;

- Un (1) module consacré à l'évaluation de la vulnérabilité des Organisations à But Non Lucratif en matière de LBC/FT.

Figure 1 : Aperçu de la structure de l'Outil de l'ENR de la Banque Mondiale

LA STRUCTURE DE L'OUTIL DE L'ENR



SECTION 1. RISQUE DE BLANCHIMENT DE CAPITAUX

1.1. RISQUE DE BLANCHIMENT DE CAPITAUX AU NIVEAU NATIONAL

1.1.1. Contexte national de blanchiment de capitaux

1.1.1.1. Géographie, Population, Economie

37. Le Burundi est situé dans la région des Grands Lacs et partage les frontières avec trois pays : la République Démocratique du Congo à l'ouest, le Rwanda au nord et la Tanzanie à l'Est et au Sud. Il est membre de plusieurs organismes régionaux, dont l'Union Africaine (UA), la Communauté Est-Africaine (CEA), Marché Commun de l'Afrique Orientale et Australe (COMESA), etc.

38. Le Burundi a une superficie de 27.834 km² et a comme capitale économique Bujumbura et capitale politique Gitega¹¹. Cette dernière est localisée au centre du pays. Avec 13,2 millions d'habitants (2023), dont 50,6 % de femmes et 41,5 % de moins de 15 ans, il est l'un des pays à plus forte densité de population¹² avec un ratio de densité de 442 hab./km².

39. L'économie du Burundi repose essentiellement sur l'agriculture. Le secteur agricole joue un rôle prépondérant dans le développement socio-économique du pays. La contribution du secteur dans le Produit Intérieur Brut (PIB) était estimée à 26,1 % en 2017 et à 25,4 % en 2023.

40. Le secteur minier est censé contribuer de manière significative au développement socio-économique afin d'atteindre des objectifs de la vision du pays : « **Burundi, pays émergent en 2040 et développé en 2060** ». Cependant, le secteur demeure sous-exploité et faiblement évalué. En effet, les sites minéralisés en Or, Cassitérite, Colombo-tantalite et Wolframite sont pour la plupart exploités artisanalement par des coopératives minières constituées conformément à la législation burundaise.

41. Le secteur financier du Burundi est peu développé. L'accès aux produits et services financiers est très limité comme l'offre en moyens de paiement scripturaux. Les paiements en espèces dominent largement les transactions, ce qui constitue un défi important en matière de lutte contre le BC.

42. La part des activités informelles dans l'économie demeure prépondérante (plus de 60 %). La plupart de la population active de ce secteur est exclue des services bancaires traditionnels. Bien que le secteur bancaire domine le système financier (82 %), seulement 10 % de la population affirme avoir un compte ouvert auprès d'une banque en 2017. Ce taux évolue néanmoins à 16,8 % en 2022¹³. Les institutions de microfinance et le service Mobile Money constituent les alternatives à ce faible taux de bancarisation. Cependant, l'utilisation des espèces domine fortement les transactions financières.

¹¹ Décret n° 100/18 du 24 janvier 2019

¹² Projection démographique de la Banque mondiale effectuée en 2020

¹³ Rapport annuel de supervision (BRB 2022)

1.1.1.2. *Le cadre institutionnel de lutte contre le blanchiment de capitaux*

43. La loi de 2008 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ne contient pas de définition des organismes chargés de l'application de la loi, mais plutôt une définition plus large d'une autorité compétente. Une autorité compétente est définie comme « *toute autorité administrative ou de poursuite pénale chargée de lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, y compris la cellule de renseignement financier et les autorités de surveillance*¹⁴ ».

44. Les institutions qui constituent le cadre de lutte contre le blanchiment d'argent au Burundi selon cette définition comprennent la CNRF, la Banque de la République du Burundi (BRB), l'Agence de Régulation et de Contrôle des Assurances (ARCA), l'OBR, la Police, le Service National de Renseignement (SNR) et le Procureur Général de la République.

45. La fonction principale de la CNRF est de recevoir, analyser et diffuser des informations sur les soupçons de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Elle a aussi pour mission l'actualisation du cadre légal, le recrutement du personnel et sa formation, la recherche d'un bâtiment répondant aux normes de sécurité, l'intégration du Burundi à l'ESAAMLG et la préparation de l'évaluation mutuelle (EM).

46. **La Banque de la République du Burundi (BRB)** a le mandat d'exercer le contrôle et la supervision du secteur bancaire.

47. **L'Agence de Régulation et de Contrôle des Assurances du Burundi (ARCA)** est l'organisme de régulation qui **supervise** le secteur des assurances

48. **Le procureur général de la République** est responsable de la gestion de tous les crimes commis au Burundi. Les procureurs sont pour la plupart des praticiens du droit ayant une vaste expérience. Cependant, il n'existe pas d'unités spécialisées au sein du bureau du procureur général. Les procureurs peuvent gérer n'importe quelle procédure pénale, y compris celle relative aux crimes financiers.

49. **La Police Nationale du Burundi (PNB)** et le **Service National de Renseignement** sont chargés d'enquêter sur tous les **crimes** y compris le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

50. **L'OBR** est chargé de la collecte et le recouvrement des impôts et des taxes.

¹⁴ Loi anti-blanchiment de 2008, art 2. al.5

1.1.1.3.Le cadre légal de lutte contre le blanchiment de capitaux

51. Les lois et règlements suivants constituent le cadre légal de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, au Burundi, et accordent à différentes agences chargées de l'application de la loi les pouvoirs leur permettant de procéder à la détection, à l'enquête, à la saisie, à la confiscation et à la poursuite des infractions sous-jacentes au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme :

- a. La loi n° 1/02 du 04 février 2008 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ;
- b. La loi organique n°1/21 du 3 août 2019 portant modification de la loi n° 1/07 du 25 Février 2005 régissant la Cour suprême ;
- c. La loi n°1/17 du 22 août 2017 régissant les activités bancaires ;
- d. La loi N° 1/05 du 27 février 2019 régissant le marché des capitaux du Burundi ;
- e. La loi N° 1/08 du 29 octobre 2020 portant réglementation du marché des capitaux du Burundi ;
- f. La Circulaire n°21/2018 relative à la gouvernance d'entreprise dans les établissements de crédit publiée en vertu Loi n°1/17 du 22 août 2017 régissant les activités bancaires ;
- g. Le Décret n° 100/044 du 16 mars 2020, portant création, missions, organisation et fonctionnement de la Cellule Nationale de Renseignements Financiers du Burundi ;
- h. La loi N°1/19 du 17 juin 2021 modifiant la loi N°1/24 du 10 septembre 2008 régissant le code des investissements au Burundi ;
- i. Le Règlement N°001/2018 relatif aux activités de microfinance ;
- j. Le Règlement n° 001/2017 relatif aux services de paiement et aux établissements de paiement ;
- k. La loi N°1/27 du 29 décembre 2017 portant révision du Code pénal ;
- l. La loi n° 1/12 du 18 avril 2006 portant mesures de prévention et de répression de la corruption et des infractions connexes. Cette loi incrimine pour la première fois le BC comme infraction connexe à celle de corruption.

1.1.1.4.Criminalisation du blanchiment d'argent

52. Le Burundi a criminalisé le délit de blanchiment d'argent. Les éléments matériels du délit de blanchiment d'argent se retrouvent dans l'article 441 du Code pénal burundais et sont largement conformes aux exigences de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988 (Convention de Vienne, 1988) et de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée de 2000 (Convention de Palerme, 2000).

53. La loi n°1/27 du 29/12/2017 portant révision du Code pénal et la loi n°1/12 du 18 avril 2006 portant mesure de prévention et de répression de la corruption et des infractions connexes, définissent clairement le BC en leurs articles respectifs 457 et 62. La loi anticorruption et le Code pénal répriment le blanchiment malgré que ces deux textes légaux prévoient des peines différentes pour cette même infraction. En effet, la loi anticorruption punit le BC de 15 à 20 ans de servitude pénale, tandis que le

Code pénal le punit de 10 à 15 ans (article 457). Cette différence de peines prévues par ces deux textes ne constitue pas une insécurité juridique dans la mesure où l'article 646 du Code pénal précise le texte applicable dans une telle situation en ce qu'il précise que « les lois particulières dont certaines dispositions pénales ont été intégrées dans le présent code restent en vigueur pour autant qu'elles ne sont pas contraires à la présente loi ».

1.1.1.5. Le mécanisme de lutte contre la corruption

54. L'analyse du cadre légal de lutte contre la corruption nécessite de prendre en compte les enjeux soulevés par la loi organique n° 1/21 du 3 août 2019, portant modification de la loi n° 1/07 du 25 février 2005 régissant la Cour suprême en son article 38, ainsi que la loi n° 1/12 du 18 avril 2006, portant mesures de prévention et de répression de la corruption et des infractions connexes (loi anticorruption), notamment en ses articles 29 et 32 à 35.

55. Ces lois imposent aux hautes autorités l'obligation de déclarer leurs biens. La déclaration doit inclure les actions et autres intérêts financiers, les propriétés et immeubles, ainsi que les biens mobiliers d'une valeur supérieure à deux millions de Francs Burundais (BIF). Cette exigence vise à promouvoir la transparence et la responsabilité au plus haut niveau de l'État. Les obligations de déclaration ne concernent pas seulement les autorités politiques, mais s'étendent également aux mandataires et cadres de l'État, ce qui souligne l'importance de la transparence à tous les niveaux de la gestion publique.

56. Toutefois, le groupe de travail a constaté que, dans la pratique, ces déclarations ne sont pas effectuées. Les dispositions légales, bien que louables, restent lettre morte, faute de sanctions prévues à l'encontre des contrevenants. Cette absence de réelles conséquences compromet gravement la gestion de la chose publique, en particulier au sein des entreprises paraétatiques. De surcroît, cette carence en matière de redevabilité crée un environnement propice au détournement de fonds et à la corruption pouvant aboutir au BC.

1.1.1.6. Perceptions nationales de BC

57. Au Burundi, le concept de BC est nouveau et reste peu connu de la plus grande majorité de la population. Cette dernière est très familière plutôt aux infractions sous-jacentes au Blanchiment comme la corruption, le détournement des fonds, vol, etc. La perception nationale de BC doit alors être analysée à travers ces infractions sous-jacentes. D'une manière générale, le niveau de commission des infractions sous-jacentes est élevé, par conséquent celui de BC devrait l'être dans les mêmes proportions.

58. Selon l'Observatoire de Lutte contre la Corruption et les Malversations Economiques (OLUCOME), « l'enrichissement illicite et le blanchiment d'argent sont une réalité au Burundi »¹⁵.

59. Quant à l'organisation Parole et Actions pour le Réveil des Consciences et l'Évolution des Mentalités (PARCEM), elle indique que la « loi de lutte contre la corruption reste toujours lacunaire et ignorée pour ne pas briser les délits et les infractions connexes à la corruption (détournement, concussion, blanchiment, l'abus des biens sociaux, le favoritisme dans les marchés publics par

¹⁵ Déclaration de l'OLUCOME à l'occasion de la journée africaine de lutte contre la corruption, le 11 juillet 2023

exemple) sombrent toujours dans l'ignorance si l'on analyse les comportements de différents cadres de l'État »¹⁶.

60. Les Evêques catholiques du Burundi ont exprimé leur préoccupation concernant la corruption et le blanchiment d'argent au Burundi, soulignant que ces pratiques compromettent le développement économique et social du pays¹⁷.

1.1.1.7. Perceptions internationales de BC

61. Les rapports internationaux¹⁸ sur le Burundi s'accordent à dire que l'environnement criminel est marqué par le détournement des fonds, la corruption, la traite des personnes, le trafic de la drogue et de la flore, le trafic des armes, etc.

62. Les mêmes rapports concluent que : « *le Burundi est partie prenante à une économie criminelle de la sous-région ; ce qui laisse entendre que le Burundi constitue un espace favorable au BC d'origine interne et externe à son territoire* ».

63. Dans le même temps, le rapport de *GLOBAL INITIATIVE* sur l'*INDICE MONDIALE DE CRIME ORGANISE*, montre que le Burundi a un score de criminalité de 4.87 et classé 106e sur 193 pays, 32e sur 54 pays africains et 6e sur 11 pays d'Afrique centrale. Quant au score de résilience, il en est à 2.17 et placé 182e sur 193 pays, 50e sur 54 pays africains et 10e sur 11 pays d'Afrique centrale.

64. De même, ces rapports indiquent que d'autres types de commerce illicite de biens de consommation sont très répandus, comme le sucre, les boissons non alcoolisées et les boissons alcoolisées qui sont exportés illégalement vers les pays voisins. Toutefois, ils s'accordent sur l'existence d'un arsenal juridique et institutionnel de lutte contre le blanchiment d'argent quoiqu'ils déplorent leur inefficacité.

65. Le GT constate que certains de ces rapports internationaux véhiculent certaines informations qui ne sont pas fondées sur des preuves tangibles notamment lorsqu'ils reconnaissent par exemple que : « *Bien que les preuves soient rares, on pense que les sociétés de transport et les banques privées sont également impliquées dans des activités criminelles. Étant donné le rôle du Burundi en tant que pays de transit dans l'économie criminelle régionale, certaines sociétés de transport sont impliquées dans la contrebande, tandis que certaines banques facilitent les transferts financiers illicites et le blanchiment d'argent* »¹⁹.

66. L'analyse des informations sur l'environnement criminel qui prévaut au Burundi ainsi que l'engagement du Gouvernement tendant à en atténuer les effets, montre que le Burundi a fait des progrès considérables, mais que des efforts restent à fournir pour redorer son blason sur la scène internationale.

¹⁶ Rapport sur l'indice de perception de la corruption, Transparency International, 2023

¹⁷ Déclaration de la conférence des Evêques catholiques du Burundi en date du 6 septembre 2023

¹⁸ Rapport 2023 sur l'Indice mondial du crime organisé au Burundi ; Rapport de Transparency international sur l'IPC 2023, Rapport Afro baromètre 2015, Rapport 2012 d'évaluation détaillé sur la lutte contre le BC/FT

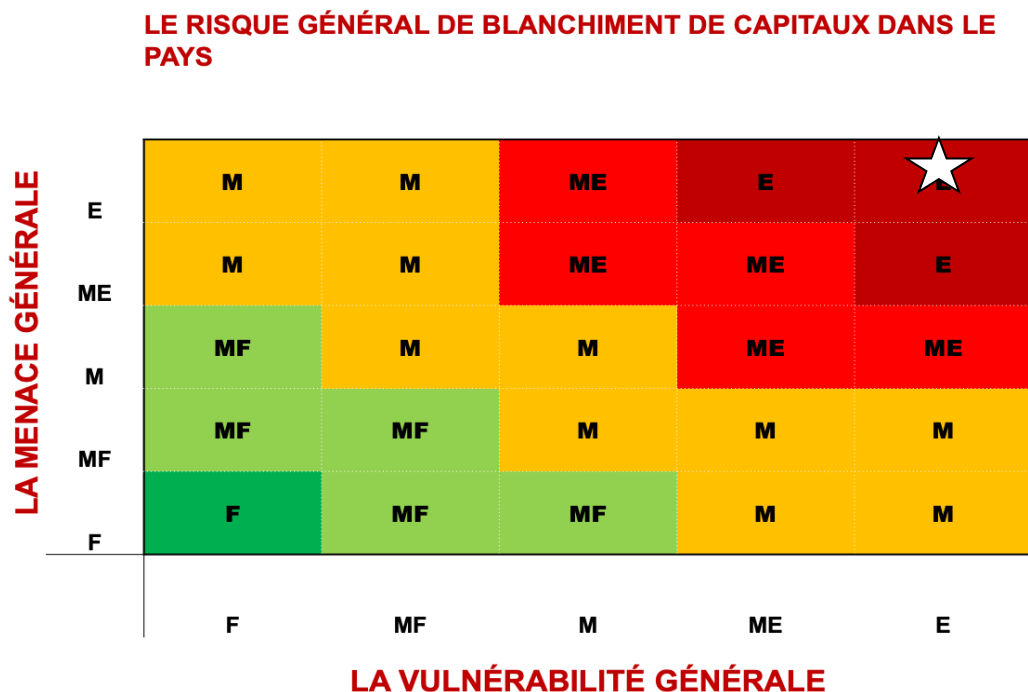
¹⁹ Indice Mondial du Crime Organisé, (OCINDEX.NET/COUNTRY/BURUNDI)

67. En effet, depuis quelques années, le Burundi affiche une volonté concrète de s'associer aux autres nations dans la lutte contre la Criminalité Financière Transnationale (CFT) qui inclut la conformité technique, institutionnelle et juridique. Il est ainsi signataire de plusieurs conventions internationales de lutte contre ces fléaux mondiaux. Dans cette perspective, il a fourni des efforts considérables dans le renforcement de son cadre juridique et institutionnel dans le but de s'aligner aux meilleures pratiques internationales en adoptant la loi LBC/FT de 2008 (loi en cours de révision pour la mettre en conformité aux exigences du GAFI) et en mettant en place la CNRF (en cours d'opérationnalisation effective). Le Burundi est membre d'ESAAMLG depuis septembre 2023, et met en œuvre les recommandations de la MHN dans une perspective d'une évaluation mutuelle en vue.

68. Il a, toutefois, été constaté que la menace interne caractérisée par un environnement criminel inquiétant *voire de type mafia*²⁰ est beaucoup plus importante par rapport à la menace extérieure qui, elle aussi, est accentuée par une complicité interne d'une part, et la faille dans le dispositif de contrôle aux frontières d'autre part.

1.1.2. Niveau global du risque de BC par rapport à la menace de BC et à la vulnérabilité au BC

Carte du niveau du risque global de BC



²⁰ Rapport d'évaluation de la Banque Mondiale, 2012

1.1.2.1. Menace de blanchiment de capitaux au niveau national

69. Le niveau de menace global est « élevé ». La multiplicité des actes criminels, l'évolution de la complexité des *modus operandi* des criminels, la présence de produits attractifs (minerais précieux comme l'or, la cassitérite, l'étain et d'autres, les produits d'exportation, etc.) sur le marché mondial ainsi que la porosité des frontières favorisant toutes formes de trafic, ont conduit l'évaluation de la menace globale de BC à un niveau élevé. La plupart des infractions sous-jacentes recensées ont été commises sur le territoire national. Il a été noté que la menace externe est aussi présente quoique difficilement mesurable pour défaut de données.

70. En effet, le Burundi est situé dans la région des Grands Lacs, et partage les frontières avec trois pays : la République Démocratique du Congo (RDC) à l'ouest, le Rwanda au nord et la Tanzanie au Sud-Est. Cette position géographique dans cette sous-région caractérisée par des violences et de guerres répétitives expose le Burundi à une menace sécuritaire et au BC. En outre, le commerce illicite des ressources du sous-sol de la RDC est monnaie courante au moment où les frontières que ce pays partage avec le Burundi sont perméables. Dans ce contexte, le niveau de menace de BC au Burundi a été, naturellement, analysé en considérant les flux de marchandises transitant par ses pays voisins.

71. La compilation des données issues des organes d'application de la loi présente les cinq infractions les plus fréquentes pour la période 2021 – 2023 : le détournement des fonds, la corruption, les crimes fiscaux (l'évasion fiscale, la fraude fiscale/douanière et la contrebande). Le trafic des stupéfiants, des armes et des êtres humains constitue d'autres crimes qui génèrent des produits difficiles à estimer à cause du manque de données suffisantes en termes des montants, mais qui restent non négligeables.

Synthèse des résultats sur les infractions sous-jacentes

Période d'évaluation	Type d'infraction	Nombre de cas détectés	Estimation de la proportion (%) des cas détectés par rapport aux cas réels
2021-2023	1. Corruption	114	0,5 %
	2. Concussion	407	0,5 %
	3. Détournement des fonds	294	10 %
	4. Gestion frauduleuse	55	10 %
	5. Traite des personnes	255	40 %
	6. Trafic Faune et Flore	15	35 %
	7. Évasion fiscale	249	50 %
	8. Évasion douanière	205	40 %
	9. Contrebande	978	20 %
	10. Vol qualifié	11 443	70 %
	11. Trafic des drogues	784	20 %

Sources : le GT sur base des données collectées auprès des parquets et tribunaux du Burundi.

72. Ce tableau montre le nombre de cas détectés et l'estimation de leurs proportions (%) par rapport aux cas réels pour chaque infraction.

1.1.2.1.1. La classification des principaux crimes susceptibles d'aboutir au BC

73. Les données collectées sur chaque infraction sous-jacente ont permis de faire la classification des principaux crimes susceptibles d'aboutir au BC en tenant compte du nombre de cas identifiés et de l'importance des montants objet de l'infraction. Ainsi, les infractions sous-jacentes identifiées comme les plus pertinentes, et classées par ordre décroissant, sont :

- Le détournement de fonds ;
- La fraude fiscale et douanière ;
- La corruption et la concussion ;
- Le trafic des minerais et des pierres précieuses ;
- Le trafic de drogue ;
- La traite des êtres humains.

Les principaux crimes susceptibles d'aboutir au BC	Niveau de la menace
Détournement de fonds	Elevé
La fraude fiscale et douanière	Elevé
Corruption et la concussion	Elevé
Trafic des minerais et des pierres précieuses	Elevé
Trafic de drogue	Moyen
Traite des êtres humains	Moyen

Le détournement de fonds

74. L'infraction de détournement de fonds se caractérise par l'appropriation illicite, la destruction ou la soustraction de fonds publics ou privés, ainsi que de tout effet, pièce ou titre en tenant lieu, remis à une personne dans le cadre de ses fonctions ou missions. Les principaux auteurs identifiés sont des comptables et des gestionnaires chargés de la gestion de ressources publiques ou privées qui agissent en complicité et /ou sous les ordres de leurs supérieurs hiérarchiques (les responsables au premier degré).

75. S'agissant de la destination des produits de cette infraction, le groupe de travail relève l'absence de données fiables, en raison des limites des sources disponibles et des méthodes d'enquête actuelles. L'absence de poursuite systématique des avoirs détournés, quelle que soit la personne qui les détient, constitue un obstacle à l'identification complète des auteurs, complices et réseaux impliqués, ainsi qu'à la traçabilité des secteurs bénéficiant de ces fonds. Néanmoins, le groupe de travail estime que les produits du détournement sont principalement investis dans l'immobilier, dans la création des entreprises ou des microfinances à l'intérieur du pays, ou transférés à l'étranger.

Les infractions de corruption et de concussion

La corruption

76. L'infraction de corruption se définit comme le fait, pour un agent public ou toute autre personne, de proposer, solliciter, accepter ou agréer, directement ou indirectement et sans droit, des offres, dons, présents ou avantages quelconques, en vue d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte relevant de ses fonctions, de son mandat ou de sa mission, ou encore de faciliter son exécution. Les principaux auteurs de cette infraction sont des autorités publiques investies d'un mandat électif ou chargées d'une mission de service public, ainsi que toute personne physique ou morale offrant ou recevant des avantages indus. La traçabilité des produits issus de la corruption demeure limitée, les enquêtes judiciaires se concentrant prioritairement sur l'établissement de la preuve plutôt que sur l'identification de la destination des fonds.

La concussion

77. L'infraction de concussion consiste, pour une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, à percevoir, exiger ou ordonner la perception d'une somme indue ou supérieure à celle légalement exigible, que ce soit à titre de droit, impôt, taxe, amende, cautionnement ou revenu. Elle peut également se manifester par l'octroi illégal d'exonérations, franchises ou réductions, ainsi que par la cession gratuite ou à vil prix de biens publics en violation des textes légaux et réglementaires.

78. En ce qui est de la destination des produits tirés de ces deux infractions (la corruption et la concussion), souvent constitués de sommes importantes, le groupe de travail estime que ces produits sont principalement blanchis à travers des investissements immobiliers ou placés dans le secteur financier, tant sur le territoire national qu'à l'étranger.

Tableau récapitulatif des trois infractions

Période d'évaluation	Type d'infraction	Nombre de cas détectés	Estimation de la proportion (%) des cas détectés par rapport aux cas réels
2021-2023	1. Corruption	114	0,5 %
	2. Concussion	407	0,5 %
	3. Détournement des fonds	294	10 %

79. Le détournement des fonds, la corruption et la concussion constituent des infractions qui génèrent beaucoup de produits illicites qui sont ensuite blanchis. Les cas relevés dans les différentes institutions judiciaires représentent un nombre insignifiant par rapport à la réalité comme le montre le tableau récapitulatif ci-dessus (Fait par le GT sur base des données collectées auprès des parquets et tribunaux du Burundi).

Infractions associées et typologies observées

80. Les infractions associées à ces trois citées ci-haut incluent le faux et usage de faux, la falsification des documents administratifs, l'enrichissement illicite, l'abus de fonctions, la gestion frauduleuse, etc. Des marchés fictifs, des surfacturations ou encore des dépenses déguisées sont souvent identifiés comme mode opératoire dans ces types d'infractions.

Traite des êtres humains

81. La traite des êtres humains, définie par le Protocole de Palerme (2000), demeure une réalité alarmante au Burundi. Ce crime grave comporte trois éléments principaux : l'acte (recrutement, transport, transfert, hébergement ou réception de personnes), les moyens (force, menace, coercition, enlèvement, fraude, abus de vulnérabilité ou paiement) et le but, qui est toujours l'exploitation — sexuelle, par le travail forcé, l'esclavage ou d'autres formes analogues. Dans le cas des enfants, la preuve des moyens n'est pas nécessaire pour établir la traite.

Ampleur du phénomène

82. Selon les données disponibles, 1 160 victimes ont été identifiées par l'OIM entre juin 2021 et juin 2023, dont 85 % sont des femmes et des filles, avec une vulnérabilité particulière des mères célibataires²¹. Environ la moitié de ces victimes ont subi des violences basées sur le genre. Ces indicateurs témoignent d'un enracinement profond du problème et d'un ciblage systématique des personnes les plus vulnérables. La traite transfrontalière domine le paysage burundais:

- 66 % des victimes sont exploitées dans les pays du Golfe, principalement comme employées domestiques ;
- 20 % dans la région (Afrique de l'Est et Grands Lacs) ;
- 14 % à l'échelle nationale.

83. Cependant, la traite interne — souvent moins visible — constitue également une menace croissante. Le Burundi est à la fois pays d'origine, de transit et de destination.

Facteurs aggravants

84. Plusieurs facteurs rendent les Burundais particulièrement exposés :

- Pauvreté généralisée et manque d'opportunités d'emploi,
- Déplacements causés par les catastrophes climatiques (inondations, glissements de terrain),
- Impact de la pandémie de COVID-19, qui a fragilisé les réseaux de protection sociale,
- Manque de ressources humaines et financières dédiées à la lutte contre la traite,
- Instabilité régionale et dynamique sécuritaire complexe dans la région des Grands Lacs.

²¹ <https://weblog.iom.int/fr/levolution-de-la-lutte-contre-la-traite-au-burundi-un-changement-prometteur-soutenu-par-loim>

85. Ces vulnérabilités créent un terrain fertile pour les trafiquants qui exploitent la détresse économique et sociale des victimes.

Modes d'exploitation et profils des victimes

86. La traite au Burundi se manifeste principalement sous deux formes :

- Exploitation par le travail forcé, surtout à l'étranger, avec un flux important vers les pays du Golfe où les femmes et jeunes filles burundaises sont souvent recrutées sous de fausses promesses d'emploi domestique.
- Exploitation sexuelle, touchant surtout les femmes, les filles et, dans une moindre mesure, les garçons vulnérables.

Formalisation des procédures de recrutement de la main d'œuvre destinée à l'étranger

87. Le Burundi a décidé de légaliser et de formaliser les procédures de recrutement de la main-d'œuvre burundaise destinée à l'étranger, en particulier vers les pays du Golfe tels que l'Arabie saoudite et le Qatar, par le biais d'accords bilatéraux. À cette fin, des agences de recrutement ont été mises en place pour faciliter les démarches administratives et assurer le suivi des travailleurs recrutés. Cette initiative a permis de limiter les recrutements clandestins et présente de nombreux avantages, tant pour le pays que pour les travailleurs et leurs familles

Trafic de drogues

88. Selon l'Indice mondial du crime organisé 2023²², le Burundi constitue un important pays de transit pour l'héroïne et la cocaïne à destination de l'Europe. Cette situation s'explique principalement par les insuffisances des contrôles aux frontières. Ces drogues pénètrent le territoire burundais principalement par le lac Tanganyika et par divers points frontaliers situés à l'est du pays, avant d'être acheminées soit par voie aérienne vers l'Europe, soit par voie terrestre vers d'autres régions d'Afrique. Parallèlement, la consommation intérieure d'héroïne connaît une progression notable. Cette drogue est fréquemment mélangée à des substances comme des anti-inflammatoires ou du paracétamol, donnant lieu à une préparation locale connue sous le nom de « boost ».

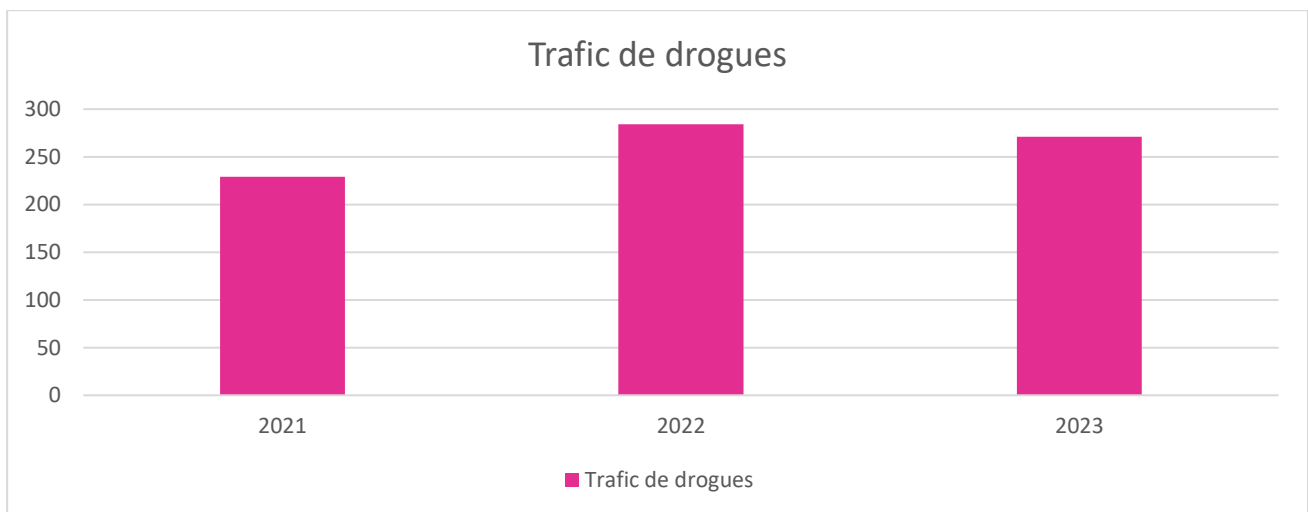
89. En ce qui concerne le cannabis, le Burundi joue un double rôle : il est à la fois producteur et pays de transit pour le cannabis en provenance des États voisins. Bien qu'un marché national existe, une partie du cannabis produit localement est également destinée à l'exportation illicite vers les pays limitrophes.

90. Le pays est donc à la fois source, point de transit et destination pour diverses drogues, dont l'héroïne, la cocaïne et le cannabis.

²² https://ocindex.net/assets/downloads/2023/french/ocindex_profile_burundi_2023.pdf

Indicateurs chiffrés des cas de trafic de drogues

Année	Trafic de drogues
2021	229
2022	284
2023	271
Total	784
Source	Rapport de la Commission nationale de lutte contre la traite
Observation	Le groupe de travail estime que les 784 cas détectés en 2021, 2022 et 2023 représenteraient 20%



91. Les infractions liées au trafic d’êtres humains et de drogues impliquent une dimension internationale considérable et les impacts négatifs sont à la fois d’ordre économique et social. Les produits générés n’ont pas été expressément identifiés, ni les destinations de ces fonds. Néanmoins, on penserait que les produits issus de ces crimes seraient reversés dans le secteur immobilier en pleine crasse à l’absence du concours du secteur bancaire. Ces infractions souffrent du manque des données sur les montants recouvrés. En effet, pour ces infractions, la plupart des personnes arrêtées ne sont pas qualifiées comme étant des trafiquants de drogue ou de personnes, mais des intermédiaires entre les donneurs d’ordres et les destinataires.

Fraude fiscale et douanière

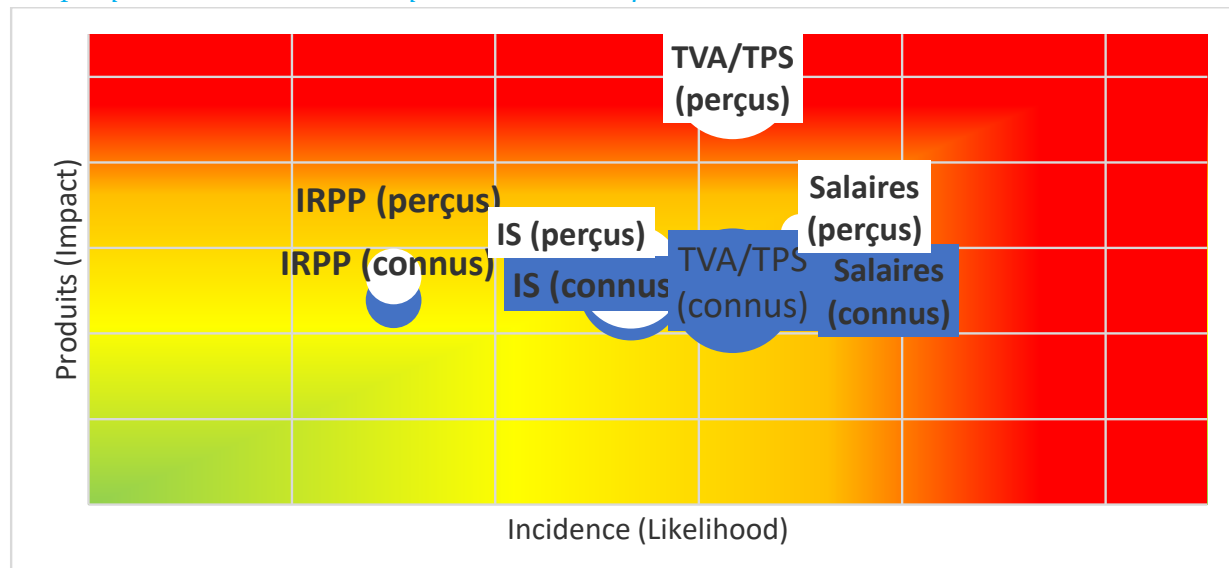
Fraude fiscale

92. La fiscalité au Burundi est un domaine essentiel pour le financement des services publics et le développement économique du pays. C'est dans l'optique de la collecte optimale des recettes fiscales et non fiscales que le gouvernement burundais a créé en juillet 2009 l'Office burundais des recettes (OBR). Le système fiscal burundais est un système déclaratif : l'État laisse aux contribuables la déclaration de leurs chiffres d'affaires, leurs revenus ainsi que la liquidation de leurs impôts et taxes auprès de l'OBR.

93. Le système fiscal comprend plusieurs types d'impôts²³ à savoir : l'impôt sur les revenus des personnes physiques, l'impôt sur les revenus des sociétés, la taxe sur-la-valeur ajoutée, les taxes de consommation, l'impôt sur le revenu locatif des personnes physiques et des personnes morales, l'impôt réel, l'impôt sur le revenu réalisé par les groupements de fait, les associations sans but lucratif et les recettes non fiscales.

94. Les fraudes sont constatées par l'OBR à l'issue de procédure de contrôle et donnent lieu à des redressements fiscaux. Selon les rapports annuels de l'OBR, de 2020 à 2023, **9516** délits fiscaux ont été rapportés avec un *montant total 189 261 998 619 BIF des impôts éludés par le biais de délits connus*. Les fraudes concernent la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), la taxe de consommation et l'impôt sur les revenus des sociétés, comme le montre la carte thermique ci-dessous :

Graphique n° 4 : Carte thermique de la menace fiscale



²³ loi n° 1/12 du 25 novembre relatif aux procédures fiscales et non fiscales

95. Cette carte révèle un niveau de fraude fiscale élevée. Les pratiques les plus fréquentes sont les suivantes :

- **Non-déclaration** : la Non-déclaration est constituée par des Contribuables identifiés mais non immatriculés plus les défaillants. Les rapports de l'OBR pour les années fiscales 2020-2021, 2021-2022 et 2022-2023 montrent que les délits fiscaux sont fréquents pour de la non-déclaration liés à l'impôt sur les salaires ;
- **Sous déclaration** : La sous-déclaration est constitué par les redressements effectués en vérification y compris les contrôles sur pièces. Sur toutes les périodes considérées, le constat est que niveau de la menace est élevée pour la taxe sur la valeur ajoutée et la taxe de consommation ;
- **Non-Paiement** : Le non-paiement est constitué des déclarations sans paiements plus les paiements partiels. Le niveau élevé de menace est observé sur l'impôts sur les revenus des sociétés contribuables.

a. Fraudes douanières

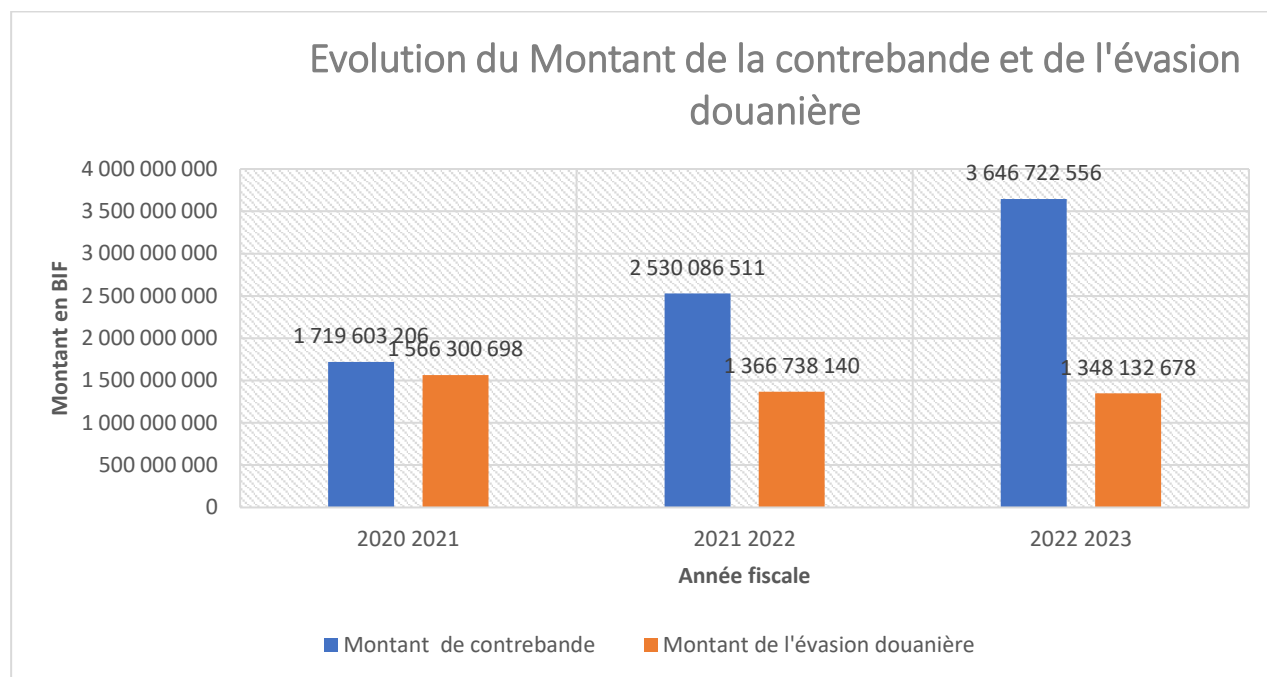
96. La fraude douanière est commise dans l'objectif de minorer et d'éviter le paiement des droits de douane. Les pratiques connues sont notamment la fausse déclaration de l'origine des marchandises, la sous-évaluation de la valeur déclarée, la contrebande, le mauvais classement tarifaire. D'une manière générale, la contrebande occupe une part importante dans les fraudes douanières par rapport à l'évasion douanière (fausse déclaration de l'origine des marchandises, la sous-évaluation de la valeur déclarée, le mauvais classement tarifaire).

97. Le tableau et le graphique suivant présentent l'évolution du nombre et du montant de la contrebande et de l'évasion douanière de 2020 à 2023 :

Tableau : Evolution du nombre et du montant de cas de la contrebande et de l'évasion douanière de 2020 à 2023

Année fiscale	Nombre de cas de contrebande	Montant (valeur des saisies) de contrebande	Nombre de cas d'évasion douanière	Montant de redressement lié à l'évasion douanière
2020 2021	1,947	1,719,603,206	78	1,566,300,698
2021 2022	2,755	2,530,086,511	212	1,366,738,140
2022 2023	4,743	3,646,722,556	2,108	1,348,132,678

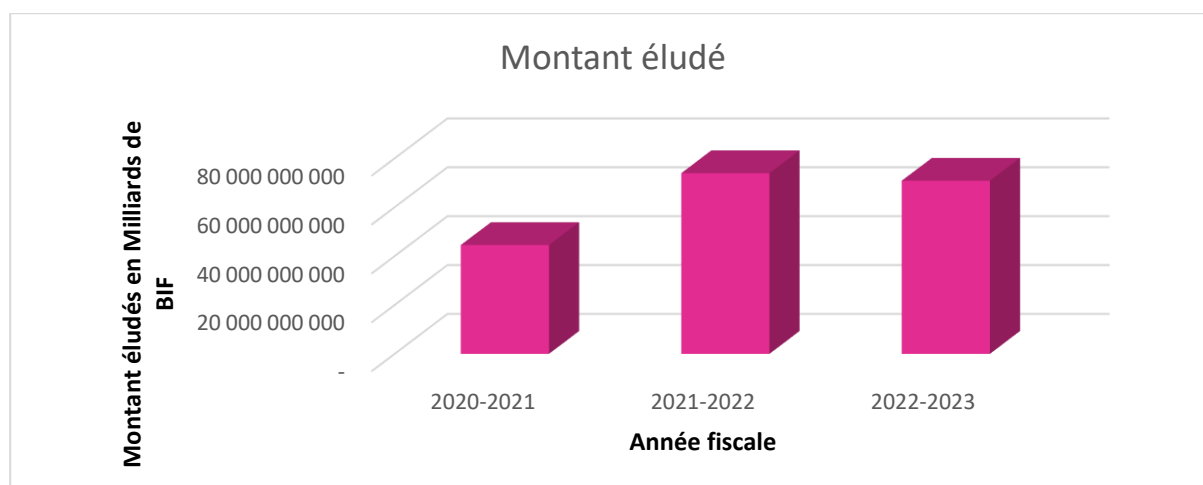
Graphique : Evolution du montant de cas de la contrebande et de l'évasion douanière de 2020 à 2023



Impact de la menace connue de criminalité fiscale

98. Les résultats de l'évaluation sur la menace nationale de BC ont révélé que :

- Le pourcentage du nombre de cas de délits fiscaux par rapport au nombre total de contribuables durant la période d'étude représente 8 % pour l'année fiscale 2020-2021, 7 % pour l'année fiscale 2021-2022 et 9 % pour l'année fiscale 2022-2023 ;
- Le montant annuel connu des pertes fiscales représente aussi 1 % du PIB ;
- Le montant total des impôts éludés par le biais de délits connus par an est de 44,518,671,262 BIF, 73,921,465,514 BIF et 70,821,861,837 BIF pour les années fiscales respectives 2020-2021, 2021-2022 et 2022-2023.



99. Au regard du pourcentage de l'impôt éludé par rapport au PIB, le constat général est que la criminalité fiscale au Burundi constitue une menace significative.

« Noircissement d'Argent » : Atteinte au bon fonctionnement de l'économie nationale

100. Le Noircissement d'Argent (NA) qui, dans le contexte du pays, fait référence à l'utilisation d'argent licite pour financer des activités criminelles dans le but de générer des profits plus importants, renvoie aux flux financiers licites qui sont détournés vers des activités illicites, telles que le trafic de drogues, la contrebande, les spéculations de masse y compris sur le marché informel des devises (**marché noir**) ou d'autres formes de criminalité organisée. Ce phénomène représente une menace pour l'économie et la sécurité du Burundi dans la mesure où il présente des spécificités locales.

101. En effet, au Burundi, le noircissement d'argent fait référence à des pratiques d'économie informelle où des flux financiers licites ou, du moins, obtenus légalement via la BRB et les Banques commerciales, notamment, sont détournés vers des activités financières non réglementées en l'occurrence l'alimentation du marché noir des devises (USD, EUR). Les entretiens menés avec quelques changeurs manuels révèlent un réseau plutôt bien organisé impliquant des personnalités puissantes.

102. Cette pratique est encouragée et accentuée par la différence entre le taux de change officiel et celui du marché noir qui comprend une grande marge bénéficiaire (plus de deux fois le taux officiel). Cette pratique est illégale et constitue une infraction d'atteinte au bon fonctionnement de l'économie nationale, réprimée par le Code pénal du Burundi²⁴. Il serait donc pertinent de mener une étude thématique approfondie afin de mieux comprendre ce phénomène et de proposer des mesures spécifiques pour y remédier.

1.1.2.2. Vulnérabilité au blanchiment de capitaux au niveau national

103. La vulnérabilité nationale au BC est déterminée par le niveau de vulnérabilité de l'ensemble des secteurs (secteur financier et non financier) ainsi que la capacité globale du pays à lutter contre le Blanchiment de Capitaux.

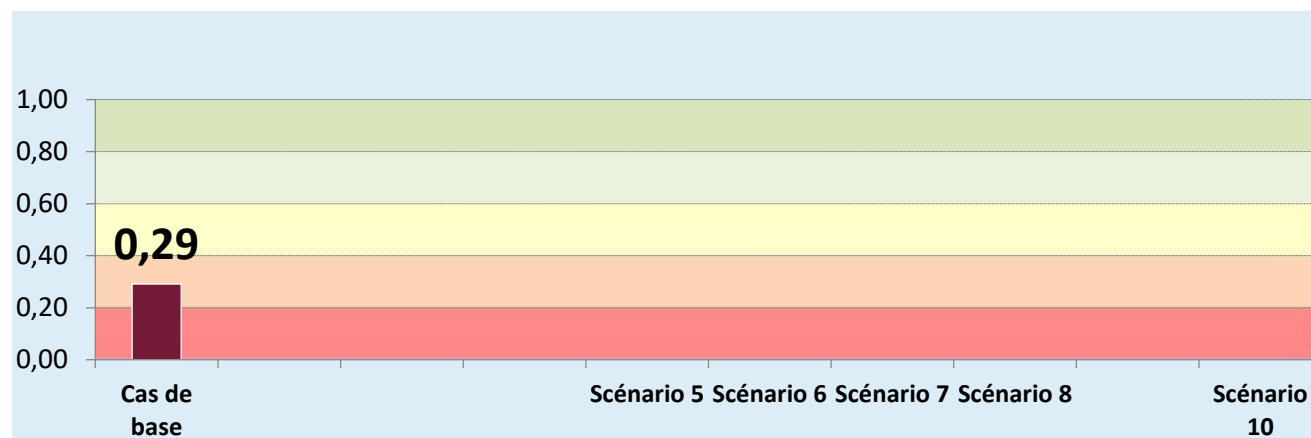
104. La capacité nationale de lutter contre le BC est évaluée **faible** tandis que la vulnérabilité de l'ensemble des secteurs est évaluée **élevée**. En conséquence la vulnérabilité nationale au BC est évaluée **élevée**.

²⁴ Code pénal du Burundi, Art.428 à 435

3.1.2.2.1. Capacité nationale de lutte contre le blanchiment de capitaux

La capacité nationale du Burundi à lutter contre le blanchiment de capitaux demeure faible, malgré l'existence d'un cadre légal et institutionnel en cours de consolidation. Les principales faiblesses relevées sont multiples et concernent notamment: l'absence de stratégie nationale fondée sur les risques, une coordination institutionnelle déficiente, de ressources humaines et financières limitées, un déficit d'efficacité de la Cellule Nationale de Renseignements Financiers (CNRF), l'insuffisance des moyens d'enquête et de poursuite, l'inefficacité du dispositif de lutte contre la corruption, un manque de fiabilité des infrastructures d'identification des personnes physiques, ainsi que des lacunes dans l'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales. Ces faiblesses structurelles compromettent la qualité des enquêtes, des poursuites judiciaires et, par conséquent, celle du recouvrement des avoirs illicites. Cette situation affecte également la qualité de la coopération nationale et internationale. En conséquence, la vulnérabilité du Burundi face au blanchiment de capitaux reste élevée, exposant son système financier et économique à des risques majeurs de criminalité financière incluant le Blanchiment de Capitaux et ses infractions sous-jacentes, appelant ainsi à des réformes urgentes et coordonnées pour renforcer durablement le dispositif national de LBC/FT.

Capacité nationale de LBC



105. Le graphique ci-dessus montre que la capacité nationale pour lutter contre le BC est **faible**. Bien que le Burundi ait adopté des lois contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, l'effectivité de ces lois reste un défi. Les institutions chargées de lutter contre ces crimes manquent souvent de ressources et de formation.

106. D'une manière générale, l'insuffisance de capacité et des ressources pour les procédures judiciaires, la mauvaise qualité du cadre de confiscation des avoirs illicites, l'absence d'une infrastructure d'identification fiable, l'absence de sources indépendantes d'informations, la prédominance du secteur informel, ainsi que l'indisponibilité des informations complètes sur les bénéficiaires effectifs constituent des faiblesses du pays dans la lutte contre le Blanchiment de Capitaux

107. Ces faiblesses constituent un handicap pour la qualité des enquêtes, des poursuites, des jugements, de recouvrement des avoirs illicites et en conséquence une faiblesse dans la capacité nationale de LBC.

108. Ce constat est le résultat de l'évaluation des 22 variables d'entrées évaluées ci-dessous :

1. Qualité de la Politique et de la Stratégie de la LBC basée sur les risques

109. Le GT a noté l'absence d'une politique et d'une stratégie nationale fondées sur les risques, ainsi que l'absence d'une autorité de coordination. En effet, le Conseil d'Administration de la CNRF, censé jouer le rôle de coordination en matière de LBC/FT, a été supprimé par une réforme législative en 2024²⁵, remplacé par le comité de direction qui n'est pas habilité à assurer cette fonction.

Recommandations :

- Elaborer la stratégie nationale de LBC,
- Désigner une autorité de coordination pour superviser la mise en œuvre des politiques conformément aux normes internationales

2. Exhaustivité de la définition du crime de BC

110. Le système législatif burundais comprend plusieurs textes définissant et réprimant le blanchiment de capitaux (BC) et les infractions connexes. La loi N° 1/12 du 18 avril 2006, qui traite de la prévention et de la répression de la corruption, définit l'infraction de BC même si elle considère le BC comme une infraction connexe à la corruption et non comme une infraction autonome. De même, certaines dispositions de la loi LBC/FT du 4 février 2008, et du Code pénal burundais de 2017 incluent la définition du BC. Cependant, certaines infractions sous-jacentes au blanchiment, telles que la piraterie et les délits boursiers, ne sont pas reconnues comme des crimes ou délits dans le droit pénal burundais, malgré leur reconnaissance par le GAFI.

Recommandations :

- Harmoniser la définition de l'infraction de BC dans les différents textes législatifs et l'ériger en infraction autonome, distincte de la corruption.

3. Exhaustivité des lois sur la confiscation des avoirs illicites

111. La législation actuelle en matière de confiscation des avoirs criminels présente des forces, notamment à travers des lois telles que la Loi N° 1/12 du 18 avril 2006 contre la corruption, le Code pénal du Burundi, et le Code de procédure pénale. Ces lois permettent la confiscation des biens associés à des crimes, renforçant ainsi la lutte contre la criminalité économique.

²⁵ la Loi n° 1/16 du 07 juin 2024 portant modification du Décret-Loi n° 1/024 du 13 juillet 1989 portant Cadre Organique des Administrations Personnalisées de l'Etat.

112. Cependant, des lacunes subsistent, notamment l'absence de dispositions dans la Loi LBC/FT du 4 février 2008 concernant la confiscation des avoirs liés au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme, ainsi que l'absence de lois spécifiques pour les délits boursiers et la piraterie, limitant ainsi l'efficacité des actions de confiscation dans ces domaines bien que ces derniers semblent n'avoir pas encore d'intérêt direct pour le Burundi. La qualité de gestion des saisies et du recouvrement des avoirs illicites est évaluée faible caractérisée par une gestion médiocre des saisies et un manque de coordination des organes impliqués dans le recouvrement des avoirs illicites.

113. Par ailleurs, la mise en place d'une agence spéciale responsable de la gestion des saisies et du recouvrement des avoirs illicites est recommandée selon les bonnes pratiques internationales. En effet, de nombreux pays ont créé des agences ou des unités spécialisées, à l'instar de l'Agence de Recouvrement des Avoirs Illicites (ARAI) de Madagascar, qui jouent un rôle clé dans la gestion des avoirs criminels saisis, la coordination des efforts entre les autorités judiciaires et administratives, ainsi que dans la mise en œuvre efficace des stratégies de lutte contre la criminalité financière. Ces agences sont souvent chargées de la gestion des saisies des avoirs liés au blanchiment de capitaux, à la corruption, au financement du terrorisme et à d'autres infractions financières graves.

114. Dans ce contexte, une telle agence devrait être dotée de pouvoirs et de ressources suffisantes pour mener des enquêtes, effectuer des saisies et gérer les actifs saisis, tout en respectant les standards internationaux, tels que ceux définis par le Groupe d'Action Financière (GAFI) et la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée. Elle devrait également fonctionner de manière autonome, avec des liens étroits avec les autorités judiciaires et de régulation, tout en garantissant la transparence et l'efficacité de ses opérations.

115. En outre, pour maximiser son efficacité, cette agence devrait être en mesure de collaborer au niveau international, facilitant ainsi le recouvrement des avoirs à l'échelle mondiale, notamment en cas de dissimulation des avoirs illicites à l'étranger. Cette approche permettrait non seulement d'améliorer la gestion des saisies, mais aussi de renforcer la lutte contre la criminalité organisée et de récupérer les avoirs issus d'activités illicites au Burundi.

Recommandations :

- Mettre à jour les lois existantes en incluant la confiscation des produits et instruments liés au blanchiment de capitaux et en abordant les délits boursiers et la piraterie ;
- Renforcer les capacités des acteurs impliqués dans la confiscation des avoirs illicites,
- Créer une agence spécialisée dans la gestion des saisies et le recouvrement des avoirs illicites.

4. Qualité de la collecte et du traitement des renseignements de la CNRF

116. La CNRF bien qu'elle ait été prévue par la loi de 2008 (Art. 12) relative à la LBC/FT, elle ne sera effectivement créée qu'en 2020²⁶ et ne verra les débuts de son opérationnalisation qu'en août 2022 avec la nomination de son premier Secrétaire Permanent.

²⁶ Décret du 16 mars 2020 portant création, missions, organisation et fonctionnement de la CNRF

117. Parmi ses priorités figuraient l'actualisation du cadre légal, le recrutement du personnel et sa formation, la recherche d'un bâtiment répondant aux normes de sécurité, l'intégration du Burundi à l'ESAAMLG et la préparation de l'évaluation mutuelle (EM).

118. La CNRF vient de recruter plusieurs membres de son personnel totalisant ainsi 45 membres répartis comme suit : un Secrétaire Permanent (SP) (1) ; un Assistant du SP (1) ; un Secrétaire du SP(1) ; des Conseillers techniques (2) ; des Cadres responsables de la rédaction, de la traduction et de la communication (3), un Chauffeur (1), un planton (1) ; des cadres du Département de la conformité et de la formation (9) ; des cadres du Département de la recherche et l'analyse financière (5) ; des cadres du Département des affaires judiciaires et de la coopération internationale (3) ; des cadres du Département des technologies de l'information et de la lutte contre la cybercriminalité financière (5) ; des cadres du Département de l'administration et des finances (8) ; un cadre du Département de recouvrement des avoirs illicites (1) ; des cadres du Département de lutte contre le financement du terrorisme (3).

119. Le SP est nommé par Ordonnance du ministre ayant les finances dans ses attributions qui peut le démettre de ses fonctions en cas de faute lourde. C'est le SP qui est responsable du recrutement des autres membres du personnel de la CNRF qu'il soumet au ministre de tutelle pour approbation. La CNRF reçoit principalement son budget du Ministère des Finances, du Budget et de la Planification Economique et, est logée dans les locaux dudit ministère.

120. La plupart des membres du personnel de la CNRF manque de compétences spécifiques leur permettant de mener à bien leur mission de LBC.

121. Cet état embryonnaire de la CNRF semble justifier l'absence des résultats dans le traitement des informations financières. En effet, sur 14 Déclarations des Opérations Suspectes (DOS) reçues, 10 ont été analysées, 4 sont en cours et aucun dossier n'a encore été transmis à la justice. Et, sur la période sous-évaluation, la CNRF avait organisé quatre (4) ateliers de formation/sensibilisation aux bénéfices de 168 personnes principalement des membres de la Cellule, des Banques et des Institutions de Micro Finance. Sur la même période, huit (8) missions de contrôle de conformité LBC/FT, ont été effectuées impliquant des banques et des IMFs.

122. La CNRF fait face à des faiblesses importantes, notamment un manque d'indépendance et d'autonomie opérationnelle, étant logée dans les locaux du ministère des Finances et dépendant de ses processus administratifs et budgétaires lents. De plus, la CNRF souffre de l'insuffisance de ressources, notamment en matière de finances, de logistique, et de compétences techniques, ainsi que le manque d'un bâtiment répondant aux normes d'hygiène et de sécurité.

123. Ces lacunes limitent son efficacité dans le traitement des déclarations d'opérations suspectes (DOS). De plus, son personnel manque de formations spécifiques pour mener des analyses financières approfondies. La CNRF ne reçoit pas beaucoup de DOS car une grande partie des institutions déclarantes n'ont pas encore commencé à transmettre les DOS à la CNRF.

Recommandations :

- Renforcer l'indépendance et l'autonomie de la CNRF, notamment en lui fournissant un bâtiment sécurisé, un budget autonome et des moyens logistiques adéquats ;
- Assurer des formations spécifiques pour le personnel de la CNRF et les parties prenantes de la chaîne LBC/FT pour améliorer les compétences et l'efficacité de l'analyse des DOS ;
- Faciliter l'adhésion de la CNRF au Groupe Egmont pour renforcer la coopération internationale ;
- Introduire des sanctions pour garantir la déclaration systématique des DOS

Evaluation de la qualité de la chaîne pénale du Burundi en matière de LBC/FT.

Présentation

124. La chaîne pénale au Burundi est un processus rigoureux qui implique une série d'étapes successives, chacune menée par des acteurs distincts. Ces acteurs, à savoir la police, les services de renseignement, le ministère public et les tribunaux, travaillent en étroite collaboration pour faire appliquer la loi et rendre justice. La police et les services de renseignement sont chargés de mener les enquêtes, de recueillir les preuves et d'identifier les auteurs présumés, en utilisant des pouvoirs d'investigation exercés sous le contrôle de l'autorité judiciaire. Le ministère public, représenté par le procureur de la République, veille à ce que la loi soit appliquée et soutient les accusations devant les tribunaux. Enfin, les juges, garants de l'impartialité, assurent le bon déroulement des procès et prononcent les verdicts, tout en veillant au respect des droits de tous les justiciables.

Analyse

125. La chaîne pénale burundaise, confrontée à la complexité croissante des crimes financiers, se heurte à de multiples défis qui compromettent son efficacité. La qualité de cette chaîne est évaluée à travers plusieurs variables liées à la capacité, aux ressources, à l'intégrité et à l'indépendance des différents acteurs impliqués dans les enquêtes et les poursuites des crimes financiers, y compris la confiscation des avoirs illicites. Ces variables peuvent être regroupées en deux catégories : celles qui concernent la capacité et les ressources, et celles qui traitent de l'intégrité et de l'indépendance.

a. Capacité et ressources

126. Les variables liées à la capacité et aux ressources incluent :

5. **La capacité et les ressources pour les enquêtes sur les crimes financiers (y compris la confiscation des avoirs illicites)**
6. **La capacité et les ressources pour les organes de répression des crimes financiers (y compris la confiscation des avoirs illicites)**
7. **La capacité et les ressources pour les procédures judiciaires (y compris la confiscation des avoirs illicites)**

127. Les organes d'enquête, tels que la police judiciaire, le Service National de Renseignement, les agents des douanes et le ministère public, manquent de moyens humains, matériels et financiers. Cette

situation limite considérablement leur capacité à mener des investigations approfondies, notamment dans le domaine des crimes financiers, qui requièrent des compétences techniques spécifiques. En conséquence, les enquêtes sur des affaires complexes, comme le blanchiment de capitaux, sont souvent mal menées en raison d'un manque de formation spécialisée et de ressources adéquates.

128. De plus, la récente réforme judiciaire²⁷ a introduit une dispersion des compétences entre les différentes juridictions, réduisant l'efficacité globale du système judiciaire. Les chambres spécialisées créées au sein des Tribunaux de Grande Instance, désormais compétentes en matière de blanchiment de capitaux risquent de diluer l'expertise nécessaire pour traiter ces affaires complexes, souvent liées à des réseaux criminels sophistiqués. Le niveau de corruption du système judiciaire et la pression potentielle exercée par des personnalités puissantes pourraient conduire à des classements sans suite injustifiés. Certains professionnels interrogés sur le sujet expriment des préoccupations quant à son efficacité, craignant une gestion partielle des affaires, en particulier lorsqu'elles impliquent des personnalités influentes compte tenu des sommes « importantes » d'argent qui sont souvent en jeu dans les affaires de blanchiment d'argent.

b. Intégrité et indépendance

129. Les variables liées à l'intégrité et à l'indépendance des acteurs impliqués dans la lutte contre les crimes financiers comprennent :

- 8. L'intégrité et l'indépendance des enquêteurs en charge des crimes financiers (y compris la confiscation d'avoirs illicites)**
- 9. L'intégrité et l'indépendance des organes de répression des crimes financiers (y compris la confiscation d'avoirs illicites)**
- 10. L'intégrité et l'indépendance des juges (y compris la confiscation d'avoirs illicites)**

130. L'intégrité et l'indépendance des enquêteurs ont été évaluées comme faibles. Bien que des cadres juridiques existent pour préserver l'intégrité des enquêteurs, tels que des textes et des codes de déontologie, des faiblesses significatives entravent leur efficacité. Des influences extérieures, un manque de compétences techniques en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) et un niveau élevé de corruption affectent l'indépendance et l'intégrité des enquêteurs, ce qui compromet la qualité de leurs enquêtes.

131. Le système judiciaire du Burundi repose sur le principe fondamental de l'indépendance des juges, inscrit dans la Constitution. Ce principe garantit que les décisions judiciaires ne soient pas influencées par des pressions extérieures, notamment politiques. Cependant, bien que des sanctions disciplinaires sévères existent pour les magistrats ne respectant pas les règles déontologiques, les données disponibles montrent que ces sanctions sont insuffisamment appliquées et souvent disproportionnées.

²⁷ loi n°1/26 du 26 décembre 2023 portant Code de l'Organisation et de la Compétence Judiciaires.

132. La corruption est un problème notoire dans le système judiciaire et affecte profondément l'intégrité des organes de répression des crimes financiers. Cette corruption se cumule avec des ingérences politiques et des influences de personnes puissantes (notamment les riches) dans les enquêtes et poursuites, limitant ainsi la capacité du système judiciaire à lutter efficacement contre les crimes économiques. Les sanctions existantes, principalement administratives, sont souvent jugées insuffisantes pour dissuader les comportements corrupteurs. Par ailleurs, la perte de confiance du public envers le système judiciaire s'accroît, alimentée par la perception d'une justice sélective et l'incapacité à lutter contre les crimes financiers commis par des individus influents.

Recommandations :

- **Renforcer les capacités institutionnelles** : Il est essentiel de doter les organes d'enquête et les juridictions des moyens humains, matériels et financiers nécessaires pour mener à bien leurs missions. Une attention particulière doit être portée à la formation spécialisée des enquêteurs et des magistrats, notamment en matière d'investigation financière et de gestion des affaires complexes de blanchiment de capitaux.
- **Créer une juridiction spécialisée** : La mise en place d'une juridiction exclusivement dédiée à la lutte contre les crimes financiers permettrait de concentrer l'expertise et d'améliorer l'efficacité des poursuites. Cela garantirait une meilleure gestion des affaires de blanchiment de capitaux et d'autres crimes financiers.
- **Lutter contre la corruption** : Il est essentiel de renforcer les mécanismes de contrôle, d'instaurer des sanctions dissuasives et de promouvoir la transparence dans l'exercice des fonctions publiques. La corruption doit être combattue à tous les niveaux du système judiciaire, en particulier dans les organes de répression des crimes financiers.

11. Qualité des contrôles aux frontières

133. Le Burundi a mis en place une politique visant à renforcer le contrôle de ses frontières, déployant des agents de différents services (OBR, Commissariat des migrations, SNR, BBN, MINEAGRIE) pour mener des enquêtes. Cette initiative est louable et témoigne d'une volonté de sécuriser les frontières.

134. Cependant, plusieurs faiblesses persistent et compromettent l'efficacité de ces contrôles. La situation géographique du Burundi, avec des frontières poreuses et de nombreux itinéraires possibles pour les contrebandiers, rend la tâche difficile. De plus, le manque de moyens modernes de contrôle, comme les scanners et les drones, ainsi que l'insuffisance d'effectifs douaniers, limitent considérablement les capacités de surveillance. L'absence d'un système centralisé de collecte et d'analyse des données empêche également une meilleure coordination et une anticipation des menaces.

Recommandations :

- Augmenter les effectifs douaniers ;

- Doter les services douaniers des équipements nécessaires pour détecter les mouvements d'espèces illicites, tels que des scanners, des logiciels de détection et des bases de données centralisées et allouer des budgets suffisants pour assurer le bon fonctionnement des services douaniers ;
- Former les agents des douanes à la détection des fraudes et des trafics illicites ;
- Renforcer les contrôles douaniers sur l'ensemble du territoire, en particulier aux points de passage frontaliers les plus vulnérables ;
- Créer un système centralisé de collecte et d'analyse des données pour améliorer la coordination entre les différents services, détecter les tendances et adapter les stratégies en temps réel.

12. Exhaustivité du régime douanier relatif aux espèces et instruments similaires

135. Le régime douanier relatif aux espèces et instruments similaires dans la Communauté Est-Africaine présente plusieurs forces, notamment un cadre juridique solide, avec le Code des douanes de la Communauté Est-Africaine et le Tarif Extérieur Commun (TEC) qui régissent les échanges transfrontaliers. De plus, la sensibilisation des passagers aux obligations de déclaration par les agents de la douane renforce la conformité.

136. La réglementation sur les seuils d'espèces autorisées est également un atout, permettant de prévenir le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme en limitant les quantités d'argent liquide que les passagers peuvent transporter sans déclaration. Ces mesures permettent une certaine rigueur dans le contrôle des mouvements d'espèces et instruments similaires au sein de la région.

137. Cependant, le système présente plusieurs faiblesses qui limitent son efficacité. L'insuffisance des moyens matériels et techniques rend difficiles une surveillance et une gestion optimales des frontières, ce qui peut permettre à des individus de contourner les règles.

138. De plus, la faible coopération internationale et l'absence de coordination entre les autorités douanières et les agences de sécurité aggravent le problème. L'identification des passagers à risque est également compromise par un manque d'outils techniques adaptés.

Recommandations :

- Renforcer la coopération avec les pays voisins et les organisations internationales pour échanger des informations, coordonner les actions de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, et mettre en place des mécanismes de suivi des mouvements financiers transfrontaliers notamment pour identifier les "mules" utilisées par les criminels.
- Renforcer la coordination entre les différents services impliqués dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (douanes, police, renseignement, etc.) est nécessaire pour optimiser l'utilisation des ressources et améliorer l'efficacité des actions menées.
- Renforcer régulièrement les capacités des agents, afin qu'ils puissent s'adapter aux nouvelles tendances et méthodes criminelles liées au transport transfrontalier.

13. Efficacité des contrôles douaniers effectués sur les espèces et instruments similaires

139. Le système de contrôle douanier du Burundi présente des atouts indéniables. Un cadre juridique solide, des agents dotés de prérogatives légales et l'utilisation de technologies modernes constituent des bases solides pour une lutte efficace contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Cependant, plusieurs faiblesses persistent. L'insuffisance des moyens matériels et humains, le manque de coordination entre les différents services et l'incapacité à identifier systématiquement les passagers à risque limitent considérablement l'efficacité des contrôles.

Recommandations :

- Augmenter les investissements dans les moyens matériels et humains de la douane.
- Renforcer la coopération entre les différents services impliqués dans le contrôle des frontières.
- Effectuer une formation continue des agents des douanes est essentiel pour leur permettre de faire face à l'évolution des modes opératoires des trafiquants.
- Mettre en place un système d'analyse de risque permettra de cibler les contrôles sur les passagers et les marchandises les plus susceptibles de présenter un risque.

14. Efficacité de la coopération nationale

140. Le Burundi a fait des progrès notables dans la lutte contre le blanchiment de capitaux (BC). La création de la CNRF et la révision de la loi anti-blanchiment de 2008 témoignent d'un engagement à renforcer le dispositif de lutte contre ce fléau.

141. Cependant, des défis importants subsistent. L'absence de coordination effective entre les différents acteurs, le manque de mécanismes de partage d'informations et l'inexistence d'un cadre légal adéquat pour les enquêtes conjointes constituent des freins majeurs à l'efficacité de la lutte contre le BC. De plus, la suppression du Conseil d'Administration de la CNRF²⁸ a affaibli la coordination de la LBC/FT.

Recommandations :

- Mettre en place un cadre de coordination robuste impliquant toutes les parties prenantes (les autorités politiques, les autorités judiciaires, les autorités administratives...).
- Créer un mécanisme de partage d'informations sécurisé et confidentiel.
- Renforcer la sensibilisation des acteurs économiques et des agents publics aux risques de blanchiment de capitaux et à leurs obligations déclaratives.

15. Efficacité de la coopération internationale

Conventions et résolutions spéciales de l'ONU

142. La République du Burundi a signé la Convention de Palerme (Convention contre la criminalité transnationale organisée) le 14 décembre 2000 et l'a ratifiée le 24 mai 2012. Elle a adhéré à la

²⁸ Loi n°1/16 du 07 juin 2024

Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC/Convention de Mérida) le 10 mars 2006 et a adhéré à la Convention de Vienne (Convention contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, 1988) le 18 février 1993. Le Burundi n'est pas partie à la Convention internationale des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme de 1999 car il n'en est que signataire. Elle n'a pas encore été ratifiée. Par conséquent, le Burundi est partie à trois conventions sur quatre comme l'exige la Recommandation 36 du GAFI.

Entraide judiciaire

143. La loi n° 1/02 février 2008 relative à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, dans son chapitre IV sur la coopération internationale, prévoit des dispositions sur l'entraide judiciaire. L'article 33 de la section 1 prévoit que l'entraide judiciaire doit être fournie et qu'elle peut comprendre la prise de témoignages ou de déclarations, l'assistance à la mise à disposition des personnes détenues ou d'autres personnes aux autorités judiciaires de l'État requérant aux fins de témoigner ou d'aider à la conduite des enquêtes, la remise de documents judiciaires, les perquisitions et saisies, l'examen des objets et des lieux, la fourniture d'informations et de pièces à conviction, la fourniture d'originaux ou de copies certifiées conformes des dossiers et documents pertinents, y compris les relevés bancaires, les documents comptables, les documents montrant le fonctionnement d'une entreprise et ses activités commerciales.

144. L'article 34, alinéa 1, dispose qu'à la demande d'un État étranger, les demandes d'entraide judiciaire relatives aux infractions visées par le Code pénal burundais en matière de terrorisme, de financement du terrorisme et de blanchiment d'argent sont exécutées conformément aux principes définis dans ce chapitre. Il en résulte que le Burundi est en mesure d'exécuter les demandes d'entraide judiciaire en matière de blanchiment de capitaux, de financement du terrorisme et de terrorisme émanant d'autres États. Toutes les demandes internationales sont reçues au Burundi via le Ministère ayant les Affaires Etrangères dans ses attributions.

145. Cependant, la loi est silencieuse sur les demandes sortantes relatives au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme. Les dispositions de la loi ne s'étendent pas à l'entraide en matière de confiscation et de saisie. De plus, la loi ne désigne pas clairement l'autorité centrale responsable de l'entraide judiciaire.

Extradition

146. La loi n° 1/02 février 2008 relative à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, dans son chapitre IV relatif à la coopération internationale, prévoit des dispositions relatives à l'extradition. Section 2 Article 36 prévoit qu'afin d'assurer l'efficacité de la poursuite des infractions de terrorisme, de financement du terrorisme et de blanchiment d'argent, les demandes d'extradition des personnes recherchées pour des poursuites dans un État étranger doivent être exécutées avec célérité. Les procédures et principes prévus par le traité d'extradition en vigueur entre le Burundi et l'État requérant sont appliqués. En l'absence de traités bilatéraux d'extradition, les conditions, procédures et effets de l'extradition sont déterminés par les dispositions de la loi sur l'extradition.

147. L'article 37 de la section 2 prévoit des exceptions dans lesquelles l'extradition peut être refusée. Il s'agit notamment des cas suivants :

- L'infraction pour laquelle l'extradition est demandée est considérée par le Burundi comme une infraction de nature politique ou si la demande est motivée par des considérations politiques ;
- Il existe des motifs sérieux de croire que la demande a été formulée aux fins de poursuivre ou de punir une personne en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son origine ethnique, de ses opinions politiques, de son sexe ou de son statut, ou que la situation de cette personne pourrait être compromise pour l'une de ces raisons.

148. La loi ne prévoit, cependant, pas de procédures d'extradition simplifiées.

Autres formes de coopération internationale

149. Pour toutes les autres formes de coopération internationale, les accords bilatéraux que le Gouvernement du Burundi a signés et la coopération se déroulent à travers ces instruments. En outre, la Police nationale du Burundi dispose d'un bureau désigné responsable d'INTERPOL avec lequel elle utilise également cette voie pour l'échange d'informations.

150. En pratique, toutes les demandes de coopération internationale sont traitées par la voie diplomatique, par l'intermédiaire du ministère ayant les Affaires étrangères dans ses attributions via le Bureau des affaires juridiques.

151. La demande est, ensuite, transmise au ministère de la Justice pour suite à donner et examen. Le ministère de la Justice transmet, à son tour, la demande au Procureur général ou à toute autre autorité compétente pour traiter l'assistance.

Recommandations :

- Donner la priorité à la ratification de la Convention internationale des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme de 1999.
- Réviser la loi sur le blanchiment d'argent en incluant des dispositions/procédures pour les demandes d'entraide judiciaire sortantes et des dispositions sur l'entraide judiciaire relative au traçage des biens obtenus illicitement, des produits, de la confiscation et de la saisie. Inclure également des procédures d'extradition simplifiées

16. Disponibilité d'un audit indépendant

152. L'indépendance des audits dans les entités financières repose sur plusieurs forces, telles que la présence de cabinets d'audit indépendants et la rotation régulière des vérificateurs. Ces pratiques permettent de garantir l'objectivité et la transparence des audits. Cependant, plusieurs faiblesses existent, notamment un défaut de communication entre les différentes parties prenantes (les entités déclarantes, les auditeurs et les autorités de supervision), ce qui entrave une collaboration efficace. De plus, certaines entités ne respectent pas les obligations légales de rotation des auditeurs prévues par la

Loi bancaire de 2017. Il y a également un manque de formalisation dans l'évaluation des performances des auditeurs, et une implication insuffisante des experts-comptables dans la détection et la déclaration des opérations suspectes.

Recommandations :

- Assurer une application stricte de la législation en matière de rotation des auditeurs et d'évaluation de leur performance ;
- Favoriser une communication ouverte et régulière entre les autorités de supervision, les auditeurs et la profession comptable.

17. Niveau d'intégrité financière

153. Le niveau d'intégrité financière du pays, évalué à 0,4, montre à la fois des forces et des faiblesses importantes dans le cadre juridique et institutionnel. D'un côté, le pays dispose d'un ensemble solide de législations visant à renforcer l'éthique professionnelle et la transparence, telles que le Code général des impôts de 2018, la loi bancaire de 2017, ou encore la loi anticorruption de 2006. Ces instruments juridiques permettent de garantir un cadre de régulation pour les entreprises et les institutions financières.

154. De plus, bien que des anomalies soient parfois constatées dans le respect des codes de conduite, le nombre d'infractions reste relativement faible. Par ailleurs, les sanctions en cas de fautes, qu'elles soient pénales ou déontologiques, sont variées et dissuasives, et le secret professionnel n'entrave pas les enquêtes fiscales et pénales.

155. Cependant, la mise en œuvre effective de ces législations demeure un défi majeur. Les dispositifs prévus, bien qu'existants sur le papier, présentent des failles significatives, notamment dans leur application sur le terrain. La corruption, qui sévit dans le pays, compromet largement l'efficacité de ces mesures, rendant l'intégrité financière du pays vulnérable.

Recommandations :

- Renforcer l'application de la loi ;
- Améliorer la transparence et la responsabilisation.

18. Efficacité du recouvrement de l'impôt : cfr 1.1.2.1.3

19. Niveau de formalisation de l'économie

156. Selon le rapport d'INSBU 2023, l'économie informelle représente 58 % du PIB du Burundi. Le rapport annuel de supervision de la BRB (fin décembre 2022) montre un taux faible de bancarisation de la population (16.8 %). La prépondérance de l'économie informelle a plusieurs conséquences sur l'ensemble des secteurs de la vie économique du pays. Ce sont entre autres :

- **Le manque de traçabilité des transactions :** les transactions sont souvent en espèces et ne sont pas toujours enregistrées ou déclarées aux autorités fiscales. Cela rend difficile la traçabilité des fonds et facilite la criminalité fiscale ;

- **L'opacité des activités :** Les activités de certaines personnes échappent au contrôle de l'administration fiscale. Ce qui permet aux individus de dissimuler des revenus illicites parmi les flux financiers légitimes. Cela peut inclure la sous-déclaration des revenus, le non-paiement ou l'utilisation de fausses factures ;
- **Les faiblesses dans la réglementation et la surveillance :** Les activités dans l'économie informelle échappent souvent à la réglementation et à la surveillance stricte des autorités fiscales.

Recommandations :

- Renforcer la réglementation et la surveillance des transactions économiques, y compris celles dans l'économie informelle ;
- Améliorer la collecte de données fiscales (identification des contribuables) ;
- Adopter des technologies de surveillance financière avancées ;
- Collaborer avec d'autres organismes nationaux et internationaux pour détecter et prévenir le BC ;
- Sensibiliser et éduquer les acteurs économiques sur les risques associés au blanchiment d'argent dans l'économie informelle.

20. Disponibilité d'une infrastructure d'identification fiable

157. Il n'existe pas de base de données centralisée et sécurisée pour les informations relatives à l'identité (y compris l'acte de naissance) et l'état civil, ce qui empêche une identification systématique et fiable des personnes physiques et crée, par conséquent, des lacunes dans les processus de vérification d'identité. Cette situation constitue un obstacle majeur pour réaliser efficacement les procédures KYC (Know Your Customer) ou CDD (Customer Due Diligence) pour les institutions déclarantes.

158. La Carte Nationale d'Identité (CNI), utilisée comme principal document d'identification, présente des failles importantes, notamment la possibilité d'en posséder plusieurs à la fois. Cela permet à une même personne de se faire identifier sous différentes identités, rendant les systèmes de vérification moins fiables et plus vulnérables à la fraude.

Recommandations

a. Mettre en place une base de données centralisée et sécurisée par :

- **La création d'un Registre National d'Identification (RNI) :** Ce registre centralisé permettrait de recueillir, stocker et mettre à jour de manière sécurisée les informations relatives à l'acte de naissance et l'état civil de tous les citoyens burundais ;
- **L'Intégration de données biométriques :** L'inclusion d'empreintes digitales, de la reconnaissance faciale dans le RNI renforcerait considérablement la sécurité et l'unicité de chaque identité ;

- **La collaboration avec les institutions financières** : Le RNI devrait être interconnecté avec les systèmes des institutions financières pour faciliter les processus de KYC et CDD ;

b. Améliorer la Carte Nationale d'Identité (CNI) par :

- Le renforcement des mesures de sécurité : La CNI devrait être dotée de dispositifs de sécurité avancés, tels que des puces électroniques, des hologrammes et des encres spéciales, afin de rendre la falsification plus difficile ;
- La mise en place d'un système de vérification en ligne, pour les organes compétents, permettrait de vérifier en temps réel l'authenticité d'une CNI et d'accéder aux informations du titulaire.

21. *Disponibilité de sources d'information indépendantes fiables*

159. Les forces actuelles en matière de disponibilité des sources d'information indépendantes et fiables incluent un renforcement de la supervision des établissements de crédit pour assurer la mise en œuvre des exigences de vigilance et des contrôles adéquats dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT)²⁹.

160. De plus, les données sur les transactions des clients sont accessibles, permettant une surveillance et un contrôle accrus. Cependant, des faiblesses subsistent, notamment la disponibilité limitée des informations fiables pour certaines institutions, l'absence de données sur les clients des établissements de paiement non financiers et un manque général de sources d'informations financières indépendantes.

Recommandations :

- Améliorer la disponibilité des sources d'informations indépendantes fiables ;
- Renforcer l'accès à ces sources

22. *Disponibilité et accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs*

161. Bien que l'existence d'un registre de commerce constitue une base pour identifier les entreprises, l'absence d'un registre national des bénéficiaires effectifs et de mécanismes efficaces pour leur identification représente une lacune majeure. Cette situation rend difficiles la traçabilité des flux financiers et l'identification des personnes physiques qui exercent le contrôle effectif sur les entités juridiques. De plus, l'absence d'un système d'identification interconnecté entre les différentes bases de données nationales et sectorielles limite considérablement la capacité des autorités à obtenir une vue d'ensemble des activités économiques et financières.

Recommandations :

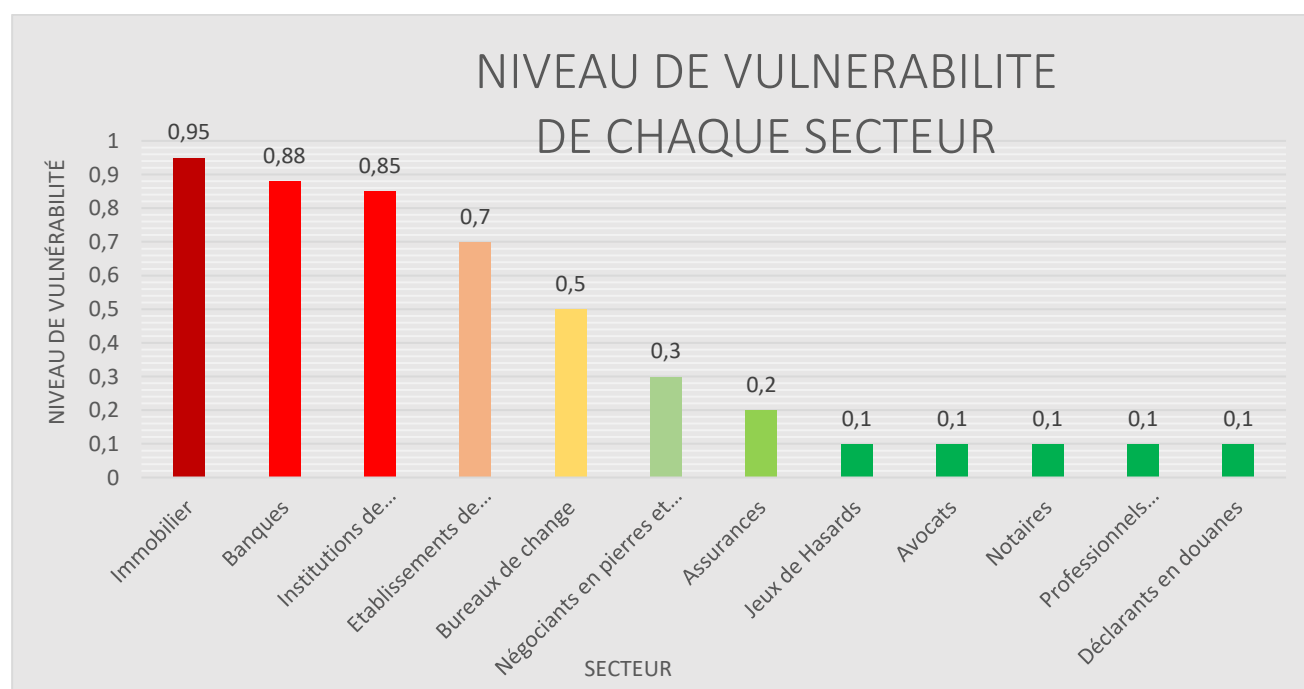
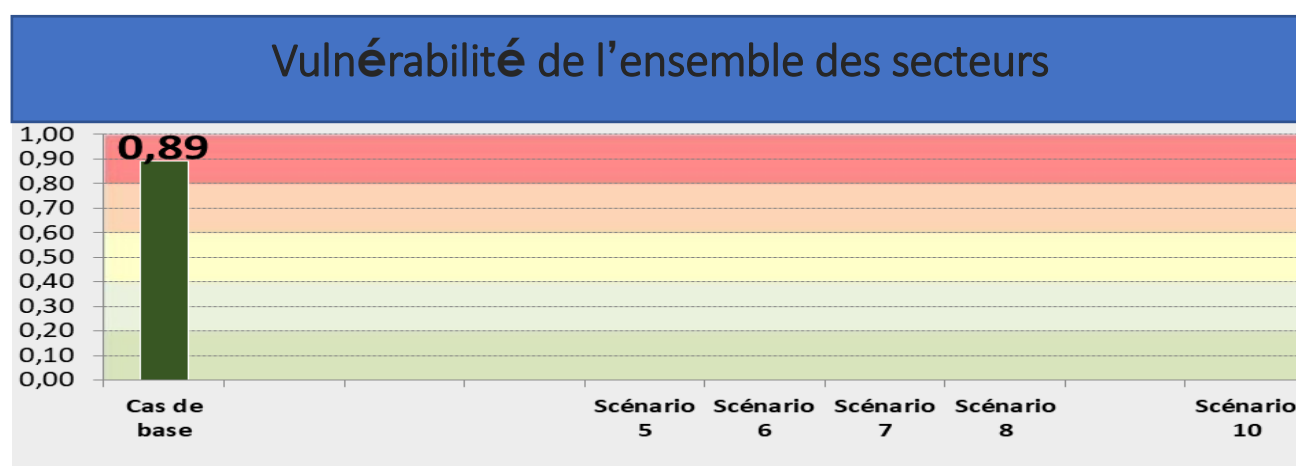
- Mettre en place un registre national des bénéficiaires effectifs, accessible aux autorités compétentes (ce registre doit être alimenté par les informations fournies par les entités juridiques et régulièrement mis à jour) ;

²⁹ Règlement anti-blanchiment d'avril 2023

- Etablir un cadre réglementaire qui précise les modalités d'identification des bénéficiaires effectifs, les obligations des entités déclarantes et les sanctions applicables en cas de non-respect ;
- Développer un système d'identification interconnecté (qui permettra de croiser les informations provenant de différentes sources et d'améliorer l'efficacité des contrôles).

1.1.2.2.2. Vulnérabilité globale découlant des secteurs

162. La vulnérabilité de l'ensemble des secteurs est la sommation des vulnérabilités de chacun des secteurs, le poids de chaque secteur dans l'économie ayant été pris en compte. Elle a été évaluée à un niveau **élevé**



1. Le secteur immobilier Burundi présente un niveau de vulnérabilité particulièrement élevé au blanchiment de capitaux. Sa croissance rapide, soutenue par des financements opaques et difficiles à tracer, combinée à l'absence de réglementation spécifique et à un cadre juridique obsolète, favorise l'utilisation de biens immobiliers pour dissimuler des fonds illicites. La supervision demeure faible et mal définie, les contrôles d'entrée et les sanctions sont quasi inexistantes, et les acteurs du secteur manquent de formation et de dispositifs de suivi pour détecter ou prévenir les opérations suspectes. À cela s'ajoute l'absence de registres fiables et l'utilisation de sociétés-écrans, rendant difficile l'identification des véritables propriétaires et la transparence des transactions. L'ensemble de ces facteurs souligne une exposition systémique du secteur immobilier aux risques de blanchiment de capitaux et met en évidence la nécessité urgente de renforcer les cadres juridiques, réglementaires et opérationnels pour assurer sa sécurisation.

2. Le secteur bancaire burundais présente un niveau élevé de vulnérabilité face au blanchiment de capitaux, en raison d'une combinaison de facteurs structurels, réglementaires et opérationnels. La forte concentration des actifs dans un petit nombre de banques, la faible bancarisation et la prédominance des dépôts en espèces accroissent les risques de flux financiers illicites. Le cadre juridique obsolète et ambigu, marqué par un partage flou des responsabilités entre la BRB et la CNRF, freine une supervision efficace, tandis que l'absence d'application des sanctions affaiblit considérablement l'effet dissuasif du dispositif en place. La culture de conformité demeure inégale, limitée aux banques affiliées à des groupes internationaux, et les mécanismes de déclaration des opérations suspectes restent défaillants. Enfin, la coopération insuffisante entre les autorités et le secteur bancaire, conjuguée à la vulnérabilité des produits tels que les dépôts à vue, les comptes PME et les transferts internationaux, renforce l'exposition du système financier aux risques de blanchiment et de financement du terrorisme. Un renforcement urgent de la réglementation, des contrôles et de la traçabilité des opérations s'impose pour réduire ces menaces systémiques.

3. Le secteur de la microfinance présente un niveau élevé de vulnérabilité face au blanchiment de capitaux, résultant d'une combinaison de facteurs structurels, réglementaires et opérationnels. Malgré son poids économique considérable, avec plus de 1,68 million de clients et un encours de crédits de 820,5 milliards BIF fin 2023, le cadre juridique obsolète et la répartition floue des responsabilités entre la BRB et la CNRF compromettent une supervision efficace et coordonnée en matière de LBC/FT. L'absence d'application réelle des sanctions, la prédominance des transactions en espèces, la faiblesse des contrôles internes et des procédures KYC, ainsi que le manque de formation du personnel favorisent l'introduction et la dissimulation de fonds illicites. Par ailleurs, le déficit de culture de conformité, l'absence des déclarations d'opérations suspectes et l'absence de pression externe pour les IMF accentuent le risque de blanchiment, révélant la nécessité urgente de renforcer le cadre réglementaire, les capacités institutionnelles et les mécanismes de surveillance afin de protéger l'intégrité du système financier.

4. Le secteur des établissements de paiement ou « mobile money », moteur essentiel de l'inclusion financière au Burundi, présente un risque élevé de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, en dépit de sa croissance rapide et de son poids économique croissant. L'essor du mobile money, appuyé par un vaste réseau d'agents et une forte pénétration nationale, s'accompagne de vulnérabilités structurelles majeures : anonymat relatif des transactions, contrôle limité de l'origine des fonds, formation insuffisante des agents, rareté des déclarations d'opérations suspectes et faible pression des partenaires bancaires. Ces faiblesses sont aggravées par un cadre juridique lacunaire, une supervision peu claire entre la BRB et la CNRF, l'absence d'application effective des sanctions et une culture de conformité embryonnaire au sein des institutions concernées. Faute d'outils robustes de détection et de suivi, et malgré des mécanismes d'agrément existants mais insuffisamment orientés vers la LBC/FT, le secteur demeure particulièrement exposé à un usage abusif, compromettant à la fois son intégrité et la stabilité du système financier.

5. Le secteur des bureaux de change présente un niveau moyen de vulnérabilité en matière de blanchiment de capitaux, caractérisé par une fragilité structurelle et une régulation insuffisante. La forte réduction du nombre de bureaux de change, passant de 35 en 2016 à seulement 11 aujourd'hui, témoigne de la régression du secteur formel et de sa difficulté à concurrencer le marché parallèle, qui échappe au contrôle des autorités et favorise la circulation de fonds illicites. Ce niveau moyen de vulnérabilité est en partie justifié par le ralentissement de l'activité des bureaux de change, qui peinent à attirer des clients apportant des devises à échanger, le taux appliqué étant le taux officiel. Les clients préfèrent se tourner vers le marché noir où le taux est plus de deux fois supérieur, ce qui a conduit certains bureaux à suspendre leurs activités formelles ou à opérer eux-mêmes dans l'informel. Cette vulnérabilité est accentuée par un cadre juridique inadapté, ainsi qu'un manque de supervision et de formation du personnel, entraînant une faible capacité de détection et de déclaration des opérations suspectes. Enfin, le non-respect des obligations de reporting et l'absence d'application effective des sanctions renforcent les risques de blanchiment et limitent l'efficacité des mécanismes de contrôle, plaçant le secteur dans une position intermédiaire de vulnérabilité mais avec des marges de progression claires.

6. Le secteur des négociants en pierres et métaux précieux présente une vulnérabilité moyennement faible au blanchiment de capitaux, principalement en raison de son encadrement juridique récent et de la régulation exercée par l'OBM. Toutefois, cette faiblesse relative est accentuée par plusieurs lacunes : le cadre LBC n'est pas spécifiquement adapté au secteur, les acteurs manquent de procédures de conformité et de formation aux risques de blanchiment, et la supervision reste inefficace avec des sanctions quasi inexistantes. Les principales menaces proviennent davantage des infractions sous-jacentes, telles que l'exploitation illégale et l'exportation frauduleuse, encouragées par un manque de transparence et une forte demande mondiale. Ainsi, bien que le risque de blanchiment soit actuellement modéré, l'absence de contrôle rigoureux, de suivi des transactions et de sensibilisation aux obligations LBC pourrait, à terme, accroître la vulnérabilité du secteur si des mesures correctives ne sont pas mises en œuvre.

7. Le secteur des assurances présente un niveau faible de vulnérabilité au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme (BC/FT). Malgré l'absence de dispositions spécifiques LBC/FT dans le cadre réglementaire et l'insuffisance des contrôles et formations internes, plusieurs facteurs limitent le risque d'utilisation abusive : l'identification systématique des clients, l'archivage obligatoire des documents, la faible utilisation du cash, l'absence de transactions transfrontalières et la structure essentiellement locale des compagnies. Bien que certains produits d'assurance vie présentent des vulnérabilités théoriques, la faible pénétration du marché et la prédominance des paiements bancaires réduisent considérablement les opportunités de blanchiment. Ainsi, le risque global reste limité, mais il pourrait augmenter sans renforcement du cadre réglementaire, de la supervision et des pratiques internes de conformité.

8. Le secteur des jeux de hasard présente actuellement un niveau faible de vulnérabilité au blanchiment de capitaux, principalement en raison de l'absence de casinos physiques, de la faible utilisation de l'argent liquide et d'un profil client majoritairement constitué de la classe moyenne. Toutefois, cette situation favorable masque des lacunes structurelles et réglementaires importantes : le cadre légal spécifique à la LBC/FT est incomplet, la supervision est fragmentée et peu opérationnelle, les opérateurs ne disposent ni de fonctions de conformité ni de programmes internes, et aucune déclaration d'opérations suspectes n'a été réalisée. De même, l'intégrité du personnel et la vérification des bénéficiaires effectifs restent insuffisamment encadrées. Ces insuffisances, bien que n'ayant pas encore favorisé d'abus, constituent des vulnérabilités potentielles qui pourraient s'accroître avec la digitalisation et l'évolution du secteur. Ainsi, si le risque actuel est faible, il nécessite un renforcement du cadre légal, des capacités de supervision et des mécanismes internes de prévention pour prévenir tout accroissement futur de la menace de blanchiment de capitaux.

9. Le secteur des avocats Burundi présente globalement un faible niveau de vulnérabilité au blanchiment de capitaux, principalement en raison du caractère indépendant et libéral de la profession et de l'absence quasi totale de gestion de fonds pour le compte des clients, ce qui limite structurellement l'exposition aux risques financiers. Le cadre légal et organisationnel, avec des Barreaux bien établis et structuré, assure un encadrement disciplinaire et déontologique efficace. Toutefois, des lacunes persistent : la législation LBC/FT reste obsolète et ne couvre pas exhaustivement la profession, la supervision et la formation des avocats sur les risques de blanchiment sont insuffisantes, et aucun mécanisme de déclaration d'opérations suspectes ou de sanction adaptée n'est mis en œuvre. Ainsi, bien que le risque direct soit faible, des mesures spécifiques de renforcement de la vigilance, de formation et de traçabilité restent nécessaires pour consolider la prévention et la détection du blanchiment d'argent dans ce secteur.

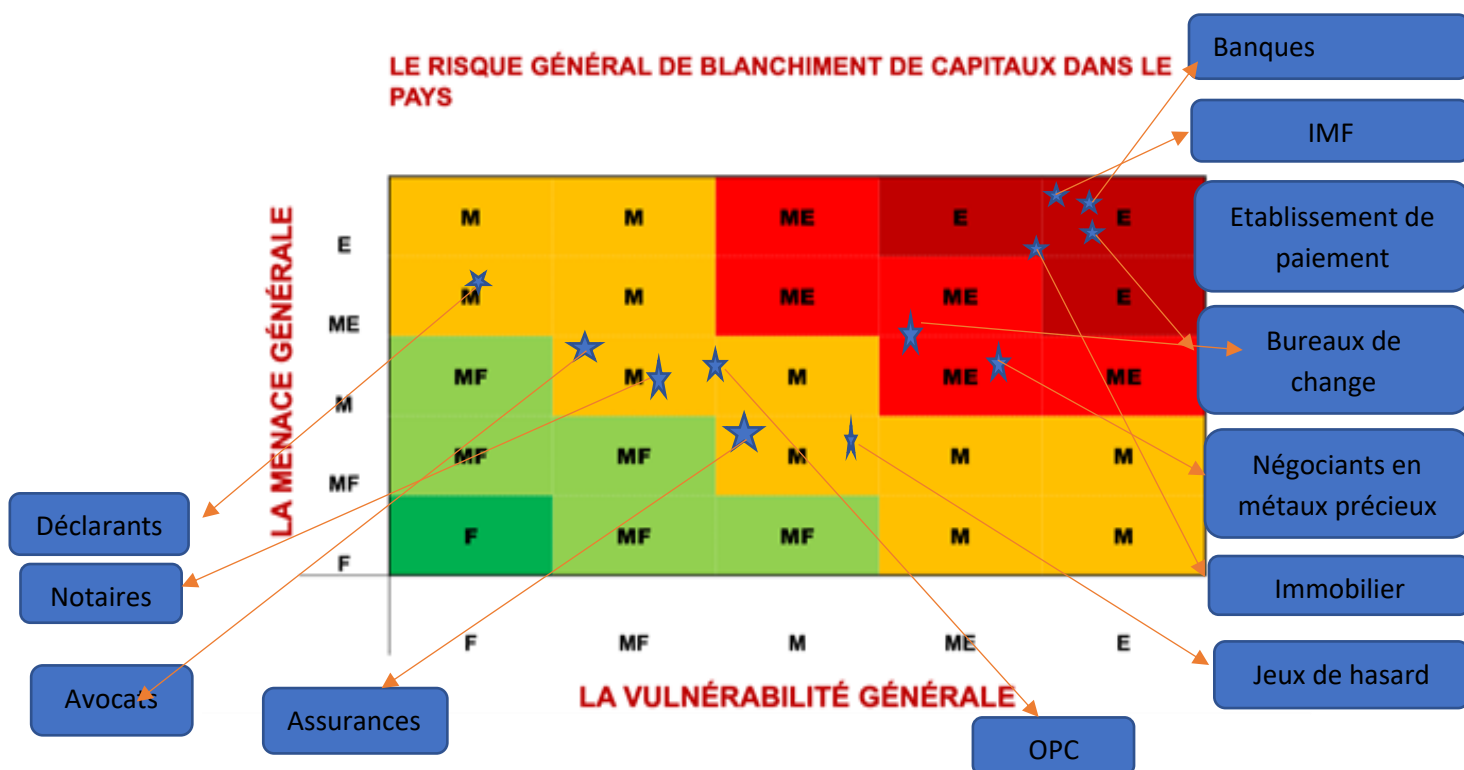
10. Le secteur des notaires présente un niveau de vulnérabilité très faible en matière de blanchiment de capitaux. Encadré par un dispositif législatif clair et modernisé, supervisé par le ministère de la Justice, et composé d'un nombre restreint de notaires assermentés disposant d'une

autorité officielle, le notariat burundais bénéficie d'une organisation rigoureuse garantissant l'intégrité de ses pratiques.

Les notaires jouent un rôle clé dans la sécurité juridique en conférant l'authenticité aux actes, en assurant leur conservation et en délivrant des copies certifiées conformes, limitant ainsi tout usage illicite de leurs services. L'évaluation des risques a confirmé que, jusqu'à présent, ce secteur n'a pas constitué un vecteur pour le blanchiment de capitaux.

11. Le secteur des professionnels comptables présente un niveau globalement faible de vulnérabilité au blanchiment de capitaux, en grande partie grâce à une organisation professionnelle solide et à un encadrement réglementaire strict assuré par l'Ordre des Professionnels Comptables (OPC) et la tutelle du ministère des Finances. Les activités des comptables, centrées sur la tenue de livres, l'audit légal et le respect des obligations fiscales, limitent fortement l'exposition aux techniques de blanchiment, tandis que les contrôles fiscaux et la supervision de l'OPC contribuent à atténuer les risques résiduels. Néanmoins, des vulnérabilités théoriques persistent en raison de l'absence d'obligations explicites en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT), du manque de fonctions de conformité, de dispositifs de détection des opérations suspectes et de mécanismes de sanctions clairement définis. Ainsi, bien que le risque effectif reste faible, le renforcement du cadre juridique, la clarification des rôles de supervision, la mise en place de systèmes de conformité et de formation, ainsi que l'application de sanctions adaptées apparaissent comme des mesures indispensables pour consolider la résilience du secteur face aux risques de blanchiment de capitaux.

12. Le secteur des déclarants en douane présente certaines lacunes en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, notamment l'absence de textes réglementaires spécifiques, des contrôles jugés insuffisants et un manque de formation ciblée pour les professionnels. Cependant, ces vulnérabilités sont mitigées par plusieurs facteurs. Les risques liés aux transactions en espèces, à la complexité de traçabilité ou à l'usage d'entreprises pour la fraude ou l'évasion fiscale restent relativement faibles. De plus, les déclarants en douane disposent de sources d'information fiables qui leur permettent de vérifier efficacement l'identité de leurs clients et la légitimité des opérations. Ainsi, malgré des défis à relever, le secteur affiche un niveau de vulnérabilité faible face au blanchiment de capitaux.



F= Faible ; MF= Moyennement Faible ; M=Moyen ; ME=Moyennement Elevé ; E=Elevé

1.1.2.2.2.1. Vulnérabilité du secteur financier

163. Le secteur financier du Burundi englobe les institutions à caractère bancaire, telles que les banques, les institutions de microfinance (IMF), les bureaux de change et les établissements de paiement, ainsi que les institutions à caractère non bancaire, incluant les assurances, l'Institut National de Sécurité Sociale (INSS), l'Office National des Pensions et Risques Professionnels (ONPR), et la Mutuelle de la Fonction Publique.

164. L'évaluation de ce secteur financier se fait en deux catégories distinctes, selon les autorités de contrôle et de régulation. D'une part, les banques, les IMF, les bureaux de change et les établissements de paiement, régulés par la Banque de la République du Burundi (BRB), sont regroupés pour l'évaluation sous la catégorie (A). D'autre part, les assurances, supervisées par l'Autorité de Régulation et de Contrôle des Assurances (ARCA), font l'objet d'une évaluation distincte, regroupée dans la catégorie (B).

A. Evaluation des IF sous le contrôle et la régulation de la BRB³⁰

A.1. Présentation

A.1.1. Les banques

165. Le secteur bancaire du Burundi est constitué de 15 établissements de crédit, dont 14 banques commerciales et 1 établissement financier. L'exercice de l'activité bancaire nécessite une licence de la Banque de la République du Burundi (BRB), l'autorité responsable de la régulation et de la supervision du secteur. La loi bancaire n°1/17 de 2017 fait référence à la loi anti-blanchiment de 2008, mais ne confère pas explicitement à la BRB un rôle en matière de régulation contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

166. Les banques burundaises se distinguent par la source de leur capital : 4 banques à capital mixte, 3 à capital privé local, 5 à capital privé étranger, 2 à capital public, et 1 établissement financier à capital mixte. La Régie Nationale des Postes (RNP) dispose également d'un important département bancaire, « Poste Finance », et son réseau couvre l'ensemble du pays avec 146 points de service et 388 489 clients actifs.

167. Les produits bancaires incluent la gestion des comptes courants, des comptes d'épargne, et des comptes électroniques. Les clients peuvent effectuer des opérations en agence ou via des applications mobiles, en fonction de la banque. Les services sont également accessibles via des guichets automatiques de banque (GAB) et des distributeurs automatiques de billets (DAB).

168. La répartition géographique du réseau bancaire reste inégale, avec 203 agences et guichets, ainsi que 18 015 agents commerciaux pour les services financiers numériques. La majorité des points de service sont situés à Bujumbura, mais chaque province dispose d'au moins deux agences bancaires.

169. Le taux de bancarisation au Burundi a légèrement augmenté, passant de 16,0 % en 2021 à 16,8 % en 2022³¹, et le nombre d'agents commerciaux fournissant des services bancaires numériques a connu une forte hausse de 73 %. Cela a permis d'augmenter le taux d'inclusion financière, qui a atteint 47,8 % fin 2022³².

170. Le secteur bancaire burundais a un impact important sur l'économie, contribuant à près de 53 % du PIB depuis 2008³³. En 2022, le produit net bancaire s'élevait à MBIF 405 957 millions, les dépôts clientèles à MBIF 3 874 739 millions et les crédits octroyés à MBIF 2 846 119,3 millions. Le résultat net global du secteur bancaire a atteint MBIF 154 740 millions³⁴.

171. Le classement des banques selon leur part d'actif montre une concentration importante. Cinq grandes banques détiennent 70,2 % des actifs, deux banques moyennes en détiennent entre 5 % et 10 %, et sept petites banques contrôlent seulement 12,3 % des actifs, en baisse par rapport à 2021.

³⁰ Art.3 Loi bancaire

³¹ Rapport annuel de supervision 2022

³² Burundi Eco – publication du journal burundi-eco.com

³³ <https://www.iwacu-burundi.org/le-secteur-bancaire-sous-les-feux-des-critiques/>

³⁴ Rapport annuel de supervision 2022

172. Le nombre d'emplois dans le secteur bancaire a augmenté de 3 % entre 2021 et 2022, passant de 3 217 à 3 312 unités. Cependant, bien que le secteur bancaire soit en croissance, le secteur informel reste dominant, en raison de la faible proportion des dépôts passant par le secteur formel et du faible taux de bancarisation (16,8 %), ce qui indique une importante circulation de monnaie fiduciaire échappant au circuit officiel.

A.1.2. Institutions de Micro Finance

173. Le secteur de la microfinance trouve ses origines dès les années suivant l'indépendance du pays. Il a connu une évolution significative en 1984 avec la création du Bureau central des COOPEC, une structure technique chargée de superviser le processus de mise en place des Coopératives d'Épargne et de Crédit (COOPEC). Aujourd'hui, le secteur compte environ 75 institutions de microfinance réparties à travers le pays, bien que la majorité soit concentrée dans la Mairie de Bujumbura. À la fin de l'année 2023, ce secteur comptait environ 1 676 607 clients et avait octroyé 392 128 crédits, pour un montant total s'élevant à 820 493 953 MBIF³⁵.

174. Les données sur la contribution des différents secteurs à la croissance du PIB révèlent qu'en 2021, dans un contexte de croissance économique de 3,9 % du PIB aux coûts des facteurs, le secteur tertiaire a contribué à hauteur de 2,7 %. Parmi cette contribution, les services bancaires, d'assurances et les institutions de microfinance ont représenté une part significative de 1,3 %³⁶. Cela signifie que les services des banques, des institutions de microfinance et des assurances composent à eux seuls près de 48,15 % du secteur tertiaire, lequel représente 69,23 % du PIB aux coûts des facteurs. En somme, les services bancaires, les institutions de microfinance et les assurances jouent un rôle crucial dans l'économie nationale, contribuant à hauteur de 33,33 % du PIB. Le secteur de la microfinance est également exposé à des risques importants, notamment en raison de sa fonction de collecte de dépôts et des opérations en espèces qui caractérisent ses activités. Ces éléments en font un point d'entrée vulnérable pour les capitaux illicites, ce qui expose le secteur à des risques liés au blanchiment de capitaux (BC).

A.1.3. Etablissements de paiements

175. En 2022, les services financiers numériques ont été fournis par quatre (4) Établissements de Paiement spécialisés dans la monnaie électronique, cinq (5) banques autorisées à offrir des services bancaires mobiles, ainsi que cinq (5) Institutions de Microfinance disposant de leurs propres plateformes, agréées ou approuvées, conformément au Règlement n° 001/2017 relatif aux services de paiement et aux activités des Établissements de Paiement.

176. Ces services ont été déployés à travers un réseau de 175 278 agents commerciaux répartis sur l'ensemble du territoire national. Parmi ceux-ci, 157 008 agents étaient affiliés aux Établissements de Paiement de monnaie électronique, 18 015 agents aux banques commerciales, et 255 agents aux Institutions de Microfinance.

³⁵ RIM, Indicateurs du secteur des IMF au 31 décembre 2023.

³⁶ INSBU, note de synthèse de l'activité économique du Burundi-2021

177. Toutefois, les statistiques révèlent que la Mairie de Bujumbura concentre une grande proportion des agents commerciaux, avec un total de 56 859 agents, soit 32,5 % de l'ensemble des agents répartis à travers le pays³⁷.

178. L'argent mobile s'affirme de plus en plus comme un instrument puissant de développement inclusif. En effet, il permet aux personnes ne disposant pas d'un accès aux services bancaires de réaliser des transactions monétaires directement via leurs téléphones mobiles.

179. Le mobile money a également contribué à réduire les contraintes géographiques auxquelles étaient confrontées les personnes non bancarisées. Les abonnements aux plateformes des services financiers mobiles, pour la période étudiée, s'élevaient respectivement à 4 801 926, 7 566 495 et 6 948 076, avec des taux de pénétration respectifs de 40 %, 63 % et 53,05 %.

180. Selon les données fournies par l'ARCT, entre 2021 et 2023, le chiffre d'affaires des services financiers mobiles est passé de 37 109 724 131 FBU à 66 318 582 409 FBU, marquant une progression moyenne annuelle de 22 %. En conclusion, le secteur représente une part significative de la masse monétaire en circulation, ce qui le rend particulièrement vulnérable à des risques de blanchiment de capitaux (BC), étant donné que de multiples opérations peuvent être effectuées par l'intermédiaire des agents commerciaux sans que les utilisateurs soient systématiquement identifiés.

181. Cependant, cette concentration des activités et l'anonymat relatif de certaines transactions présentent des risques en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT). Il est donc crucial que le régulateur renforce le contrôle de ces activités et mette en place des mesures de surveillance efficaces pour prévenir tout abus.

A.1.4. Les bureaux de change

182. La création des bureaux de change au Burundi remonte à 2008, bien qu'avant cette date, un marché parallèle de change non réglementé ait existé. Depuis leur introduction, le nombre de bureaux de change a considérablement augmenté et on en retrouve désormais même à l'intérieur du pays. En 2016, le Burundi comptait 35 bureaux de change répartis à travers tout le territoire. Toutefois, après cette année, leur nombre a diminué car l'autorité monétaire a procédé à la fermeture des bureaux ne respectant pas la réglementation en vigueur. Actuellement, le pays en compte 11, dont neuf (9) à Bujumbura Mairie, deux (2) situés respectivement à Gitega et Ngozi.

183. Ces établissements jouent un rôle crucial dans le marché des devises, facilitant les échanges entre la monnaie nationale et les devises étrangères. Cependant, ils sont confrontés à la concurrence d'un marché noir florissant, qui échappe au contrôle des autorités monétaires et présente des risques en matière de blanchiment de capitaux.

184. En 2022, la politique de change a été mise en œuvre dans un contexte économique difficile marqué par une décélération de l'activité économique du pays (1,8 % contre 3,1 % l'année précédente)

³⁷ Rapport annuel de la BRB, exercice 2022

et par le ralentissement de l'économie mondiale, principalement en raison des conséquences de la guerre russo-ukrainienne.

185. Malgré ces défis, qui ont particulièrement perturbé l'approvisionnement en matières premières importées, la Banque de la République du Burundi (BRB) a continué ses interventions sur le marché des changes. Ces interventions visaient à financer les importations de carburant, de matières premières industrielles, de produits médicaux et pharmaceutiques, entre autres. Elles ont ainsi permis de limiter les fluctuations excessives du taux de change.

186. Le volume des interventions de la BRB sur ce marché n'a que peu évolué en 2022 par rapport à l'année précédente, s'élevant à 449,8 millions de USD contre 437,6 millions de USD en 2021³⁸.

187. Toutefois, un marché parallèle des devises (marché noir) s'est développé, échappant au contrôle de l'autorité monétaire. Cela crée une vulnérabilité pour la Banque Centrale car le change manuel y est souvent pratiqué, entraînant ainsi une fuite de la masse monétaire qui échappe au contrôle de l'autorité compétente.

A.2. Evaluation des variables d'entrée

188. Les quatre catégories d'institutions financières (**Banques, IMF, Bureaux de change et Établissements de paiement**) ont été évaluées conjointement, car elles sont régies par la même législation bancaire et soumises à la supervision du même régulateur à savoir la Banque Centrale.

1. Exhaustivité du cadre juridique

189. La loi bancaire n° 1/17 du 22 août 2017, régissant les activités bancaires au Burundi, fait référence, dans ses visés, à la loi n° 1/02 du 4 février 2008 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux (BC) et le financement du terrorisme (FT). L'article 39 de cette loi évoque l'autorité de contrôle exercée par la Banque Centrale sur les institutions financières sans toutefois en préciser la nature. Bien que cela semble attribuer à la Banque de la République du Burundi (BRB) le rôle de régulateur et de superviseur en matière de prévention du BC et du FT, la loi bancaire ne comporte aucune disposition explicite confiant à la Banque Centrale la responsabilité directe de réguler et de superviser la conformité des acteurs du secteur (banques, IMF, bureaux de change, et établissements de paiement) aux normes de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Ce silence législatif engendre une absence de contrôle effectif de la conformité à la LBC/FT par ce régulateur traditionnel.

190. Dans le même temps, l'article 6, alinéa 6, du décret portant création, missions, organisation et fonctionnement de la CNRF, pris en application de la loi anti-blanchiment de 2008, précise que : "La Cellule a pour mission d'entreprendre l'inspection et la supervision des institutions déclarantes pour veiller au respect des obligations de déclaration en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme prévues par la loi". Le Groupe de Travail a constaté que la CNRF a

³⁸ Rapport annuel de la BRB, exercice 2022

commencé à mener des missions de supervision du secteur financier, y compris des banques (huit (8) missions de contrôle de conformité LBC/FT en 2023, impliquant des banques et IMF).

191. Par ailleurs, la loi anti-blanchiment de 2008 est considérée comme obsolète par la mission de haut niveau de l'ESAAMLG car elle ne respecte pas les normes internationales en vigueur. En conséquence, le cadre juridique se révèle être fortement lacunaire.

192. Cette situation de double compétence, couplée à l'obsolescence de la loi anti-blanchiment de 2008 par rapport aux normes internationales, révèle un cadre juridique lacunaire et inadapté.

193. Pour remédier à ces lacunes, les autorités burundaises devraient :

- Mettre à jour la loi anti-blanchiment de 2008 afin de clarifier les missions de la CNRF et de définir explicitement le rôle de la Banque Centrale dans la supervision de la prévention du blanchiment de capitaux (BC) et du financement du terrorisme (FT) ;
- Réviser la loi bancaire de 2017 ainsi que ses textes d'application (règlements et circulaires), en précisant clairement et explicitement le rôle de la Banque Centrale dans la supervision en matière de prévention du BC/FT.

2. Efficacité des procédures et pratiques de supervision

194. La Banque de la République du Burundi (BRB) exerce une supervision générale des banques conformément à la loi bancaire. Quant à la CNRF, elle est chargée, selon le décret n° 100/044 du 16 mars 2020 portant création, organisation et fonctionnement de la CNRF, de « l'inspection et de la supervision des institutions déclarantes pour veiller au respect des obligations de déclaration en matière de LBC/FT ». Toutefois, cette disposition présente des imperfections qui entraînent une confusion entre les missions de la CNRF et celles de la BRB.

195. En matière de prévention du blanchiment de capitaux (LBC) et du financement du terrorisme (FT), il est recommandé que la CNRF se concentre principalement sur la formation et le soutien aux institutions financières, conformément aux bonnes pratiques internationales. Le rôle de supervision active, notamment en ce qui concerne le respect des normes LBC/FT, devrait revenir à la BRB, en tant que régulateur traditionnel pour le secteur bancaire, des IMF, des EP et des bureaux de change (catégorie A). Cependant, il a été observé que les contrôles de conformité effectués par la BRB n'incluent pas spécifiquement la LBC/FT, ce qui limite l'efficacité de la supervision.

196. De plus, bien que la CNRF ait mené plusieurs missions de contrôle de conformité en matière de LBC/FT auprès des banques (8 missions en 2023³⁹), les résultats obtenus semblent insuffisants. Un cadre clair et précis de répartition des rôles et des responsabilités entre la BRB et la CNRF semble nécessaire pour assurer une supervision plus efficace.

³⁹ Fourni par la CNRF

Recommandations :

- **Clarifier les rôles de supervision :** Il est essentiel de définir clairement les rôles et responsabilités de la BRB et de la CNRF en matière de supervision de la LBC/FT. La BRB devrait assumer la supervision directe de la conformité des institutions financières (Banques, IMF, Bureaux de change, et Établissements de paiement) aux normes LBC/FT, tandis que la CNRF devrait se concentrer sur la formation, l'orientation et la collecte des déclarations.
- **Réviser le cadre législatif et réglementaire :** Il serait pertinent de réviser la loi bancaire de 2017 et le décret n° 100/044 du 16 mars 2020 afin de clarifier les compétences respectives de la BRB et de la CNRF en matière de LBC/FT. Une telle révision garantirait une répartition explicite des missions de supervision et de contrôle entre ces deux entités, minimisant ainsi les risques de confusion et de chevauchement.
- **Intégrer les contrôles LBC/FT dans la supervision de la BRB :** La BRB devrait intégrer systématiquement les contrôles de conformité en matière de LBC/FT dans ses missions de supervision des institutions financières. Ces contrôles devraient être effectués à intervalles réguliers et inclure une évaluation détaillée de la conformité des institutions aux normes internationales en matière de LBC/FT.
- **Renforcer la CNRF dans son rôle de formateur :** La CNRF devrait renforcer ses activités de formation et de sensibilisation auprès des institutions financières pour améliorer la compréhension et l'application des exigences LBC/FT. Cela permettrait à la CNRF de mieux accompagner les institutions dans le respect de leurs obligations, tout en laissant à la BRB la supervision et le contrôle effectif de la conformité.

3. Disponibilité et application de sanctions administratives

197. Les sanctions administratives sont prévues par la législation en vigueur. L'article 70 de la loi bancaire n° 1/17 du 22 août 2017 définit un éventail de sanctions pouvant être prononcées par l'autorité de supervision à l'encontre des prestataires de services bancaires en cas de manquement. Ces sanctions incluent notamment :

- L'avertissement.
- Le blâme.
- L'interdiction d'effectuer certaines opérations et toute autre limitation dans l'exercice de leurs activités.
- L'obligation de se désengager de certaines activités déjà entreprises.
- La suspension temporaire de l'un ou plusieurs de ses administrateurs ou dirigeants.
- Le retrait d'agrément d'un ou plusieurs de ses administrateurs ou dirigeants.
- Le retrait d'agrément de l'établissement assujetti.

198. Cependant, il est à noter que ces sanctions n'ont pas encore été appliquées spécifiquement pour le non-respect des mesures de LBC et FT. En théorie, la Banque Centrale est habilitée à prononcer ces

sanctions après avoir auditionné les dirigeants des établissements en infraction. En outre, elle peut, en complément ou à la place des trois premières sanctions, imposer une sanction pécuniaire ne dépassant pas 5 % du capital minimum de l'établissement concerné, conformément à une matrice de sanctions établie par la Banque Centrale. Les sommes correspondantes sont ensuite recouvrées par la Banque Centrale pour le compte du Trésor public. Néanmoins, durant la période couverte par l'évaluation, aucune sanction administrative n'a été infligée pour des manquements relatifs à la LBC/FT.

Recommandations :

- **Prévoir et appliquer des sanctions pour non-respect des normes LBC/FT :** Il est important que la loi bancaire prévoit des sanctions administratives pour le non-respect des normes LBC/FT et que celles-ci soient systématiquement appliquées. La Banque Centrale doit renforcer son rôle en tant que régulateur et superviseur en appliquant ces sanctions de manière rigoureuse afin d'assurer l'efficacité et la crédibilité du cadre légal en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

4. Disponibilité et application de sanctions pénales

199. Les sanctions pénales sont prévues par les textes légaux, notamment le Code pénal de 2017 et la loi n° 1/12 du 18 avril 2006 portant mesures de prévention et de répression de la corruption et des infractions connexes. Cependant, dans la pratique, le groupe de travail n'a trouvé aucun cas de condamnation pour blanchiment de capitaux (BC), ce qui soulève des interrogations sur l'application effective de ces sanctions pénales. Cette situation est le résultat de la méconnaissance de la notion BC, d'un manque de coordination entre les institutions responsables de l'application des sanctions pénales et de suivi des affaires de blanchiment de capitaux, mais aussi le public et les institutions financières qui ne sont suffisamment pas sensibilisés aux sanctions pénales.

Recommandations :

- **Renforcer l'application des sanctions pénales pour les infractions liées au blanchiment de capitaux (BC) :** Il est essentiel d'assurer une mise en œuvre plus efficace des sanctions pénales prévues par la législation, en particulier pour les infractions de blanchiment de capitaux. Les autorités compétentes, y compris les forces de l'ordre et le système judiciaire, doivent renforcer leurs efforts pour identifier, poursuivre et condamner les individus impliqués dans des activités de blanchiment de capitaux.
- **Renforcer la formation des acteurs judiciaires et des forces de l'ordre :** Il est recommandé de mettre en place des programmes de formation spécifique à destination des magistrats, procureurs, et policiers afin d'améliorer leur compréhension des infractions liées au blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. Cela contribuerait à renforcer l'efficacité des poursuites et à garantir une application plus systématique des sanctions pénales.
- **Améliorer la coordination entre les institutions responsables de l'application des sanctions pénales :** Il est important de renforcer la collaboration entre la Banque Centrale, la CNRF, les

autorités judiciaires et les forces de l'ordre pour faciliter les enquêtes et les poursuites liées au blanchiment de capitaux. Cette coordination devrait permettre d'assurer une réponse plus cohérente et rapide face aux infractions.

- **Assurer un suivi des affaires de blanchiment de capitaux :** Un mécanisme de suivi rigoureux des affaires judiciaires liées au blanchiment de capitaux devrait être mis en place pour s'assurer que ces infractions sont effectivement traitées et que des sanctions pénales appropriées sont appliquées. Un rapport régulier sur le nombre de condamnations pour BC pourrait améliorer la transparence et la responsabilité du système judiciaire.
- **Sensibiliser le public et les institutions financières aux sanctions pénales :** Des campagnes de sensibilisation devraient être menées pour informer le public et les institutions financières des sanctions pénales liées au blanchiment de capitaux. Cette démarche permettrait de renforcer la culture de conformité et de dissuader les comportements criminels dans ce domaine.

5. Disponibilité et efficacité des contrôles d'entrée

200. Le cadre réglementaire en matière de contrôles d'entrée pour l'agrément des établissements de crédit et des bureaux de représentation des établissements de crédit étrangers au Burundi est défini par la Circulaire 20/2018, en vertu de la Loi n° 1/17 du 22 août 2017 régissant les activités bancaires. Cette circulaire détaille les documents nécessaires pour la demande d'agrément d'un établissement de crédit, tels que les statuts notariés, l'attestation de dépôt du capital minimum, les informations sur les actionnaires et les dirigeants, ainsi que des éléments permettant d'apprécier l'intégrité et la compétence des dirigeants et administrateurs.

201. En ce qui concerne les exigences spécifiques liées à l'intégrité des dirigeants, la Circulaire n°15/2018 impose une série de critères d'agrément basés sur la formation, l'expérience professionnelle, et l'intégrité des dirigeants et administrateurs. La Banque Centrale a le pouvoir d'exiger des informations supplémentaires et de refuser l'agrément si ces critères ne sont pas remplis.

202. Le Règlement n° 01/2023 relatif à LBC et FT impose également des exigences strictes d'identification des clients (KYC), particulièrement en ce qui concerne les personnes politiquement exposées (PPE) et les clients occasionnels.

203. Cependant, il est constaté que, bien que des contrôles d'entrée existent, ils ne semblent pas mettre un accent particulier sur la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. La vigilance reste insuffisante pour garantir que les fonds investis dans les établissements bancaires ne proviennent pas d'activités criminelles.

Recommandations :

- **Renforcer l'intégration des critères LBC/FT dans le processus d'agrément :** Bien que des documents soient exigés pour vérifier l'intégrité des actionnaires et dirigeants, les contrôles d'entrée doivent intégrer davantage de critères spécifiques relatifs à la lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC). Il est essentiel que la Banque Centrale de la République du Burundi (BRB)

veuille bien revoir la circulaire et les critères d'agrément afin de s'assurer que les acteurs impliqués dans la création de nouveaux établissements de crédit sont non seulement intègres, mais aussi non liés à des activités criminelles.

- **Renforcer les exigences de traçabilité des fonds** : Dans la fiche d'évaluation des actionnaires détenant au moins 5 % des droits de vote, il est crucial d'insister sur la provenance des fonds investis. Les contrôles doivent garantir que ces fonds ne proviennent pas d'activités illégales. La BRB pourrait imposer des exigences plus strictes sur l'origine des fonds en vérifiant la conformité avec les normes internationales de LBC/FT.
- **Mettre à jour des critères d'agrément des dirigeants et administrateurs** : Afin d'assurer que les dirigeants et administrateurs respectent les standards internationaux en matière de LBC/FT, la BRB devrait exiger une formation plus approfondie sur ces sujets. Des vérifications supplémentaires sur les antécédents des dirigeants en matière de fraude financière et de liens avec des entités criminelles pourraient renforcer la vigilance à ce niveau.

6. Intégrité du personnel du secteur

204. Concernant l'intégrité du personnel du secteur bancaire (Banques, IMF, Bureaux de Change et Établissements de paiement), le Groupe de Travail (GT) a constaté que le secteur dispose d'un code d'éthique et de déontologie. Cependant, ce code ne semble pas aborder spécifiquement les manquements liés au blanchiment de capitaux (BC), comme en témoigne l'absence de statistiques sur les sanctions pour non-conformité aux mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) ainsi que l'absence de rapports déposés à la CNRF.

205. Selon des entretiens menés avec les professionnels des professions : « Le personnel du secteur, surtout dans les banques, est généralement réputé pour son intégrité, renforcé par des formations internes sur l'éthique ». Toutefois, le GT a constaté que peu de sanctions ont été prononcées pour des manquements éthiques. Cela pourrait témoigner, soit d'une véritable culture d'intégrité au sein du secteur évalué, soit d'une absence d'application effective de ces normes et de mécanismes de sanction en cas de violations. Il semblerait que la seconde option soit la plus plausible compte tenu de l'absence d'intégration des exigences LBC dans les codes d'éthique et de déontologie.

Recommandations :

- **Intégrer les exigences de LBC dans le code d'éthique et de déontologie** : Il est essentiel de réviser le code d'éthique et de déontologie des banques, des institutions de microfinance (IMF), des bureaux de change et des établissements de paiement pour y intégrer des clauses spécifiques concernant les manquements relatifs à la lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC). Le code devrait explicitement mentionner les obligations des employés en matière de conformité aux normes de LBC, ainsi que les sanctions en cas de non-respect de ces normes.
- **Renforcer les mécanismes de sanctions pour non-conformité** : Bien que le personnel soit réputé intègre et reçoive une formation annuelle en déontologie, il est préoccupant que peu de sanctions aient été prononcées en cas de manquements éthiques. La mise en place d'un système

de suivi rigoureux des infractions et la publication de statistiques sur les sanctions liées à la non-conformité aux mesures de LBC sont cruciales pour encourager une stricte application des normes. Il est recommandé que des sanctions internes soient systématiquement appliquées en cas de non-conformité et que ces sanctions soient documentées pour garantir la transparence et l'efficacité du cadre de conformité.

- **Renforcer la culture de conformité au sein des établissements :** Bien qu'une formation annuelle en déontologie soit dispensée, il est nécessaire de renforcer la culture de la conformité au sein des établissements financiers. Des sessions de sensibilisation spécifique sur la LBC/FT devraient être organisées régulièrement, en complément des formations sur l'éthique. Les gestionnaires et le personnel devraient être régulièrement informés des risques associés au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme, ainsi que des conséquences de leur non-respect.
- **Évaluer régulièrement la conformité à la LBC :** En complément de la formation en déontologie, des évaluations régulières de la conformité aux normes LBC/FT devraient être effectuées. Ces évaluations peuvent inclure des audits internes et des contrôles en surprise pour vérifier que le personnel applique correctement les normes relatives au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme. L'intégration de ces évaluations dans les processus de gestion des ressources humaines pourrait également encourager une prise de conscience continue des risques associés à la LBC/FT.

7. Connaissance de la LBC par le personnel

206. Compte tenu des exigences renforcées des banques correspondantes en matière de LBC, on observe une mobilisation accrue de toutes les banques. Celles-ci intègrent systématiquement dans leurs plans d'activité annuels des programmes de formation dédiés à leur personnel, parallèlement à une participation active aux quelques formations organisées par la CNRF. Cependant, il y a encore du chemin à faire pour couvrir l'ensemble des acteurs, surtout les Bureaux de change, les IMF et les Établissements de paiement qui ne sont pas soumis aux exigences des correspondants. Les principaux facteurs défavorables à la connaissance de la LBC sont entre autres :

- Absence de programmes de formation dans certaines institutions du secteur financier ;
- Manque de coopération avec la CNRF ;
- Absence des mécanismes de formation continue et d'évaluation ;
- Manque des partenariats pour des formations ciblées et sectorielles ainsi que de la culture de vigilance ;

207. Pour remédier à ces lacunes, il faut :

- **Élargir les programmes de formation à tous les acteurs du secteur financier :** Bien que les banques aient intégré des programmes de formation en matière de LBC dans leurs plans d'activité annuels, il est essentiel que ces initiatives soient étendues aux autres acteurs du secteur financier, tels que les Bureaux de change, les Institutions de Microfinance (IMF) et les Établissements de

paiement. Ces institutions doivent être formées de manière similaire pour garantir une couverture complète et uniforme de la LBC dans l'ensemble du secteur financier.

- **Renforcer la coopération avec la CNRF** : Les Bureaux de change, les IMF et les Établissements de paiement devraient être invités à participer plus activement aux formations organisées par la CNRF, tout en développant des programmes spécifiques adaptés à leurs activités et à leurs besoins particuliers en matière de LBC. La CNRF pourrait également envisager de mettre en place des sessions de formation dédiées à ces institutions pour améliorer leur niveau de conformité.
- **Mettre en place des mécanismes de formation continue et d'évaluation** : Il est important d'implémenter des programmes de formation continue pour le personnel des Bureaux de change, des IMF et des Établissements de paiement. Cela devrait inclure des sessions de mise à jour régulières sur les évolutions législatives et réglementaires relatives à la LBC. De plus, des évaluations régulières devraient être menées pour mesurer l'efficacité de ces formations et identifier les domaines nécessitant des améliorations.

8. Efficacité de la fonction de conformité (organisation)

208. La fonction de conformité est bien implantée dans la majorité des banques, en particulier celles affiliées à des groupes bancaires internationaux ou régionaux. Ces derniers imposent généralement des normes de conformité rigoureuses à leurs filiales. Quatre établissements (ECOBANK, CRDB, DTB et KCB) appliquent ainsi des programmes alignés sur les standards de leurs maisons mères. Cependant, cette efficacité reste circonscrite à un quart des banques étudiées.

209. Bien que la présence de groupes internationaux puisse favoriser la mise en place de fonctions de conformité, leur efficacité réelle ne peut être évaluée qu'au travers une supervision approfondie de la Banque de la République du Burundi (BRB). Or, à ce jour, aucune analyse détaillée de la BRB sur l'efficacité de ces fonctions n'est disponible, en dehors des contrôles réglementaires classiques.

210. Le groupe de travail note que la BRB a adopté un nouveau règlement anti-blanchiment en avril 2023, rendant obligatoire la mise en place d'une fonction de conformité. Toutefois, étant donné la période transitoire accordée aux établissements pour se mettre en conformité, il est encore prématuré d'évaluer l'état d'avancement global.

Recommandations :

- **Mettre en œuvre la supervision en matière de LBC/FT** : Il est essentiel que la BRB mette en place un mécanisme de supervision LBC/FT dans les banques, afin d'évaluer leur efficacité réelle au-delà des contrôles réglementaires classiques
- **Accélérer la mise en conformité des banques locales, des IMF, des bureaux de change et des établissements de paiements** : Pour les établissements qui ne sont pas encore en pleine conformité avec les normes de LBC, la BRB devrait proposer un accompagnement renforcé pour les aider à se mettre en conformité. Un calendrier clair avec des objectifs précis devrait être établi pour que les banques, qui ne font pas partie de groupes internationaux, des IMF, des bureaux de change et

des établissements de paiements puissent renforcer leur fonction de conformité dans les plus brefs délais.

- **Renforcer la formation des responsables de la conformité** : La BRB devrait encourager la formation continue des responsables de la conformité dans toutes les banques, les IMF, les bureaux de change et les établissements de paiements.

9. Efficacité du suivi et de la déclaration des opérations suspectes

211. Les échanges menés avec les professionnels du secteur ont révélé que des outils de suivi et de déclaration des opérations suspectes (DOS) sont effectivement disponibles dans certaines banques. Certaines banques utilisent des systèmes dédiés à la détection d'activités ou de transactions suspectes, basés sur une approche fondée sur les risques. Ces outils permettent de filtrer les transactions et de vérifier les profils des clients, en particulier pour ceux considérés à risque, ainsi que pour les transactions internationales impliquant des pays à risque ou des personnes inscrites sur les listes de sanctions internationales.

212. Cependant, le Groupe de travail a constaté plusieurs lacunes importantes dans la mise en œuvre de ces outils et pratiques. Tout d'abord, la liste des personnes politiquement exposées (PPE) n'est ni harmonisée ni exhaustive, ce qui rend son application incohérente à travers le secteur. De plus, une autre constatation importante concerne le manque de déclarations de soupçons à la CNRF. En effet, les acteurs du secteur, notamment les banques, les institutions de microfinance (IMF), les bureaux de change et les établissements de paiement, ne déclarent pas systématiquement les opérations suspectes (DOS), ce qui indique un non-respect des obligations de reporting.

Recommandations :

- **Faire et mettre à jour une liste nationale des PPE** : Il est crucial que la liste des personnes politiquement exposées (PPE) soit faite et mise à jour régulièrement pour garantir son exhaustivité et son efficacité dans la détection des risques. La BRB devrait travailler avec les parties prenantes du secteur pour établir une liste unifiée et complète, en la révisant périodiquement afin d'inclure les nouvelles personnes ou entités à risque identifiées.
- **Renforcer les capacités du secteur en matière de déclaration des soupçons** : Il est impératif que toutes les institutions financières, y compris les banques, les IMF, les bureaux de change et les établissements de paiement, respectent pleinement leurs obligations en matière de déclaration des soupçons.

10. Niveau de pression du marché exercée pour la conformité aux normes de LBC

213. Il existe une pression significative exercée par le marché sur les directions des banques en matière de conformité aux normes de LBC, particulièrement pour celles appartenant à des groupes internationaux (quatre établissements de crédit sur quatorze). Cette pression concerne également les autres banques, notamment dans le cadre des relations de correspondance, où des exigences strictes en

matière de conformité sont nécessaires à leur maintien. Cependant, le groupe de travail constate que cette pression est absente pour les IMF, les Bureaux de change et les Etablissements de paiement qui ne sont pas concernés par cet aspect. Outre ces trois catégories non concernées par la pression du marché, il a été constaté que même les banques affiliées à des groupes internationaux ou sous pression des correspondants ne déclarent que rarement les Opérations suspectes à la CNRF. Normalement, cette pression devrait être matérialisée par l'abondance de déclarations d'opérations suspectes.

214. Cette rareté de déclarations d'opérations suspectes à la CNRF est due à l'inefficacité de la CNRF (celle-ci étant encore en phase d'opérationnalisation), l'absence d'outils standards de détection des transactions suspectes, manque de réglementation claire et d'une surveillance active pour contraindre le secteur à se conformer, ainsi que la faiblesse de la Banque de la République du Burundi (BRB) dans la supervision en matière de conformité aux normes de la LBC de tous les acteurs de ce secteur.

Recommandations :

- Renforcer la sensibilisation et la formation
- Standardiser les outils de détection
- Renforcer les obligations de déclaration à la CNRF
- Améliorer la supervision par la BRB

215. Les trois variables ci-dessous sont expliquées au niveau de la Vulnérabilité nationale (**du paragraphe 157 au paragraphe 161**) et comprennent les mêmes notations, il s'agit de :

11. Disponibilité et accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs

12. Disponibilité d'infrastructures d'identification fiables

13. Disponibilité de sources d'information indépendantes

A.3. Evaluation des vulnérabilités inhérentes

A.3.1. Analyse de la vulnérabilité des produits et services bancaires

216. L'évaluation de la vulnérabilité des produits et services bancaires dans le secteur bancaire burundais permet d'identifier les risques de blanchiment de capitaux. Cinq produits principaux ont été analysés : le dépôt à vue, les crédits, les instruments négociables, les transferts internationaux de fonds, et les comptes courants pour PME. Cette analyse a pour objectif de fournir une évaluation précise du niveau de vulnérabilité de chaque produit et de proposer des mesures appropriées pour atténuer les risques associés.

1. Dépôt à vue : Niveau de vulnérabilité

Présentation du produit : Le dépôt à vue est une somme d'argent déposée dans une banque que le titulaire peut retirer à tout moment, sans restriction de délai. Ce produit bancaire est utilisé pour les versements en espèces, chèques, virements, ou transferts.

Analyse de la vulnérabilité : Le dépôt à vue présente un risque élevé en raison de plusieurs facteurs :

- **Source des fonds :** La majorité des dépôts effectués par des sociétés provient de versements en espèces. L'origine de ces fonds et leur utilisation exacte sont souvent difficiles à tracer, ce qui peut faciliter le blanchiment d'argent.
- **Transactions internationales :** Les fonds déposés peuvent être transférés à l'étranger sous prétextes variés (aides familiales, achats de marchandises, prestations de services), rendant les transactions opaques.
- **Opérations de passage :** La facilité d'accès à ces fonds et leur retrait à tout moment peuvent inciter à l'utilisation de ces comptes pour masquer des flux financiers suspects ou pour effectuer des opérations de passage, donnant ainsi une apparence de légitimité aux fonds.

Sources de vulnérabilité :

- Transferts internationaux suspects ;
- Clients, entreprises avec des bénéficiaires effectifs difficilement identifiables ;
- Produit facilement accessible.

2. Crédit : Niveau de vulnérabilité

Présentation du produit : Le crédit bancaire est un prêt accordé par un créancier à un débiteur, pour financer des projets ou des besoins temporaires. Il peut être de consommation, d'investissement, de trésorerie ou de mobilisation.

Analyse de la vulnérabilité : Les crédits accordés présentent un risque moyen en raison de :

- **Détournement des fonds :** Bien que des processus de vérification soient mis en place, certains emprunteurs retirent les fonds en espèces, limitant ainsi leur traçabilité.
- **Difficulté de suivi des paiements :** Les entreprises utilisent souvent des dépôts en espèces pour le paiement des échéances de crédit sans pouvoir fournir de justificatifs clairs de ces fonds.
- **Facilité d'accès aux crédits :** Les entreprises, notamment celles ayant des activités internationales, peuvent utiliser les fonds pour des achats à l'étranger, ce qui expose le produit aux risques liés aux opérations transfrontalières.

Sources de vulnérabilité :

- Absence de traçabilité dans l'utilisation des fonds ;
- Difficulté d'identifier les bénéficiaires finaux des prêts.

3. Instruments négociables : Niveau de vulnérabilité

Présentation du produit : Les instruments négociables, tels que les chèques, les billets à ordre, et les lettres de change, sont utilisés comme moyens de paiement sécurisés et transférables d'une personne à une autre.

Analyse de la vulnérabilité : Les instruments négociables présentent un faible niveau de vulnérabilité, principalement parce qu'ils sont régis par des réglementations strictes et sont émis par les banques commerciales. Cependant, des abus peuvent survenir lorsque des clients les utilisent pour dissimuler des opérations illicites, notamment des blanchiments de capitaux.

Sources de vulnérabilité :

- Utilisation des instruments pour masquer des transactions suspectes, bien que le produit en soi ne présente pas de risque direct.

4. Compte courant pour PME : Niveau de vulnérabilité

Présentation du produit : Le compte courant pour PME permet de gérer les écritures financières d'une entreprise. Il est utilisé pour déposer des fonds, effectuer des paiements, ou gérer les opérations courantes.

Analyse de la vulnérabilité : Le compte courant pour PME présente une vulnérabilité élevée :

- **Problèmes d'identification des bénéficiaires effectifs :** Malgré la numérisation des registres de commerce et des identifiants fiscaux, le processus d'identification des bénéficiaires effectifs des PME reste problématique, ce qui expose le produit à des risques de blanchiment de capitaux.
- **Manque de traçabilité :** Des fonds sont parfois transférés ou utilisés de manière opaque, sans une visibilité claire sur leur provenance ou leur destination.

Sources de vulnérabilité :

- Difficultés dans la vérification des bénéficiaires effectifs des PME.

5. Services de transferts internationaux des fonds

Présentation du produit : Les services de transferts d'argent internationaux, comme Western Union et MoneyGram, sont proposés par certaines banques. Ces services permettent aux clients d'envoyer ou de recevoir des fonds à l'international.

Analyse de la vulnérabilité : Les services de transfert d'argent présentent plusieurs risques liés au blanchiment de capitaux :

- **Anonymat relatif :** Bien que des informations soient collectées, il est possible de fournir des données fausses ou incomplètes, facilitant les activités illicites.
- **Transactions en espèces :** Une part significative des transactions se fait en espèces, ce qui rend le suivi difficile.
- **Réseau étendu :** Le grand nombre d'agents facilitant les transferts rend plus difficile la détection des transactions suspectes.
- **Transferts fractionnés :** Les blanchisseurs de capitaux peuvent diviser de grosses sommes en petites transactions pour échapper à la détection.
- **Transactions transfrontalières :** La diversité des clients et la rapidité des transferts compliquent l'identification et la vérification des transactions.

Sources de vulnérabilité :

- Transactions anonymes et en espèces.
- Réseau mondial de partenaires facilitant l'évasion des contrôles.

Conclusion :

217. L'évaluation de la vulnérabilité des produits bancaires révèle que les produits tels que les dépôts à vue, les crédits, et les services de transferts internationaux présentent des risques moyens à élevés, notamment en raison de la difficulté de suivre les fonds et de l'anonymat des transactions. Pour atténuer ces risques, les banques doivent renforcer les contrôles internes, améliorer la traçabilité des transactions et la vérification des bénéficiaires effectifs, en particulier pour les PME et les services internationaux de transfert d'argent.

A.3.2. Vulnérabilités inhérentes dans le Secteur de la Microfinance

218. Le secteur de la microfinance présente plusieurs vulnérabilités au blanchiment de capitaux, notamment :

- **Collecte de dépôts et opérations en espèces :** La microfinance implique souvent des transactions en espèces, ce qui rend difficile le suivi et la traçabilité des fonds. Cela constitue une porte d'entrée idéale pour l'introduction de capitaux illicites.

- **Absence de mécanismes des contrôles stricts** : Certaines institutions de microfinance, en particulier celles de taille modeste ou situées dans des zones rurales, peuvent manquer de mécanismes de contrôle rigoureux et d'un système de surveillance efficace, facilitant ainsi les pratiques de blanchiment.
- **Faible connaissance des clients (KYC)** : Le manque de procédures d'identification rigoureuses des clients (KYC – Know Your Customer) permet à des individus ou des entités anonymes de masquer l'origine de leurs fonds.
- **Prêts et crédits non surveillés** : Les prêts octroyés sans garanties adéquates ou sans une évaluation approfondie des clients peuvent être utilisés pour blanchir de l'argent, en particulier si les emprunteurs sont impliqués dans des activités illicites.
- **Faible capacité à détecter des transactions suspectes** : Certaines institutions n'ont pas les ressources ou les systèmes nécessaires pour détecter et signaler les transactions suspectes (STR - Suspicious Transaction Reports), ce qui permet aux fonds d'être blanchis sans être repérés.

A.3.3. Vulnérabilités inhérentes dans le Secteur des Établissements de Paiement

219. Les établissements de paiement, notamment ceux impliqués dans la monnaie électronique et les services financiers mobiles, présentent également des vulnérabilités au blanchiment de capitaux :

- **Anonymat des transactions** : L'une des plus grandes vulnérabilités est l'anonymat relatif à des transactions effectuées via des agents commerciaux. Les utilisateurs peuvent effectuer des transferts d'argent sans que leur identité soit systématiquement vérifiée, permettant ainsi de masquer l'origine des fonds.
- **Transactions par agents commerciaux** : Les agents commerciaux, souvent non formés aux risques de blanchiment de capitaux, peuvent permettre à des utilisateurs d'effectuer des transactions sans contrôle suffisant de l'origine des fonds, créant ainsi une porte d'entrée pour des transactions illicites.
- **Absence d'une surveillance renforcée** : En raison de la décentralisation des opérations (réseau d'agents commerciaux), les établissements de paiement peuvent avoir des difficultés à surveiller l'ensemble des transactions et à repérer des comportements suspects à travers leurs multiples points de contact.
- **Manque de transparence dans les transferts d'argent** : Les services de monnaie mobile, en particulier dans les zones rurales, peuvent manquer de mécanismes permettant d'assurer la transparence des flux financiers. Cela augmente le risque de blanchiment de capitaux.
- **Absence de contrôle sur les plateformes externes** : Les plateformes de paiement mobiles utilisées par des tiers peuvent ne pas toujours être soumises à la même régulation stricte, ce qui peut offrir un terrain propice aux activités de blanchiment.

3.3.4. Vulnérabilités inhérentes dans le Secteur des Bureaux de Change

220. Les bureaux de change présentent également plusieurs risques en matière de blanchiment de capitaux, notamment en raison de leur rôle dans les échanges de devises étrangères :

- **Marché parallèle des devises (marché noir) :** Le marché parallèle non réglementé des devises, qui échappe au contrôle des autorités monétaires, facilite les opérations de blanchiment. Les transactions effectuées dans ce marché peuvent masquer l'origine illicite des fonds, d'autant plus que ces opérations ne sont pas soumises aux mêmes contrôles que celles effectuées dans les bureaux de change agréés. La prédominance de l'informel dans le change Manuel constitue une vulnérabilité inhérente et donc risque élevé
- **Transactions non tracées :** Le change manuel de devises dans les bureaux de change peut souvent échapper à la traçabilité, particulièrement dans un environnement où les contrôles sont faibles. Les clients peuvent facilement effectuer des transactions de devises sans que l'origine de l'argent ne soit vérifiée de manière adéquate.
- **Faibles contrôles sur les flux de devises :** Les bureaux de change peuvent ne pas disposer de systèmes de détection des transactions suspectes, rendant ainsi difficile la détection des schémas de blanchiment de capitaux, surtout dans un contexte de forte demande de devises étrangères.
- **Clients fictifs ou anonymes :** Le manque de procédures d'identification rigoureuses (KYC) dans certains bureaux de change ou dans les transactions de change non réglementées permet à des clients fictifs d'introduire de l'argent illégal dans le système.
- **Risque de manipulation des taux de change :** Les bureaux de change peuvent être utilisés pour manipuler les taux de change et créer des flux financiers opaques, facilitant ainsi le blanchiment d'argent, en particulier dans un environnement économique perturbé.
- **Transactions en grandes quantités de devises :** Les transactions importantes en devises, souvent difficiles à justifier, sont un moyen courant de blanchir des fonds. L'absence de surveillance efficace peut permettre à des individus de changer de grandes quantités de devises sans que l'origine des fonds ne soit vérifiée.

Conclusion

221. Chaque secteur présente des vulnérabilités spécifiques au blanchiment de capitaux, souvent en raison de pratiques financières peu transparentes, d'un manque de contrôles rigoureux, et de la possibilité d'opérer des transactions anonymes. Pour réduire ces risques, il est crucial de renforcer les mécanismes de surveillance, d'améliorer les procédures d'identification des clients (KYC), de mettre en place des systèmes pour détecter les transactions suspectes et d'assurer une régulation plus stricte du secteur.

B. Le secteur des assurances

B.1. Description du secteur des assurances

222. Le secteur des assurances du Burundi est régi par la loi n° 1/06 du 17 juillet 2020, portant révision de la loi n° 1/02 du 7 janvier 2014, relative au Code des assurances du Burundi. Ce secteur est divisé en deux branches principales : la branche "non-vie" et la branche "vie". La branche non-vie concerne l'assurance des biens matériels, tandis que la branche vie porte sur l'assurance de la vie humaine. La branche non-vie est représentée par 12 compagnies d'assurances, tandis que la branche vie en compte 10. À l'exception de la société Jubilee Life Insurance Company Burundi, dont la société mère est située au Kenya, toutes les autres compagnies d'assurances sont de nationalité locale.

223. Ce secteur est régulé et supervisé par l'Agence de Régulation et de Contrôle des Assurances (ARCA), qui est placée sous la tutelle du ministère chargé des finances. L'ARCA a été créée par le Décret n° 100/121 du 27 octobre 2001. Bien que le secteur des assurances contribue de manière significative à la vie socio-économique du pays, son impact économique reste limité, car son taux de pénétration n'a pas encore atteint 1 %. Par ailleurs, la dépense annuelle par habitant en produits d'assurance est estimée à 6 800 BIF (un peu plus de 2 USD)⁴⁰.

224. Le présent travail se concentre principalement sur la branche vie, dans laquelle il peut exister un risque élevé lié aux bilans comptables (BC). Il convient de noter que le secteur des assurances vie reste peu connu de la population burundaise, avec un taux de pénétration de seulement 0,41 %. En 2022, le secteur des assurances vie était évalué à 37,6 milliards de BIF (soit environ 13,021 millions USD), ce qui représente une part modeste du PIB national, qui s'élevait à 9 213,9 milliards de BIF (soit environ 3,191 milliards USD) au 31 décembre 2022⁴¹.

225. La commercialisation des produits d'assurance vie s'effectue soit directement, soit par l'intermédiaire de divers acteurs. Selon la loi n° 1/06 du 17 juillet 2020, les intermédiaires se classent en quatre catégories (article 482) :

- Les courtiers ;
- Les agents généraux ;
- Les mandataires non-salariés ;
- Les bancassureurs.

226. Les courtiers sont principalement basés à Bujumbura, tout comme les activités de bancassurance, tandis que les mandataires non-salariés se trouvent dans des zones où les activités génératrices de revenus sont concentrées (notamment les chefs-lieux des provinces et des communes).

227. Au 31 décembre 2023, le secteur des assurances au Burundi comptait 32 sociétés de courtage, environ 143 mandataires non-salariés, 5 bancassureurs et 19 agents généraux. Toutes ces sociétés de

⁴⁰ Rapport annuel du secteur des assurances, Exercice 2022

⁴¹ MFBPE, Service de la prévision Macroéconomique et Prospective, Modèle MACMOD-BI

courtage opèrent principalement à Bujumbura, à l'exception de la société AGEAGL, qui dispose également d'agences à l'intérieur du pays. Les produits d'assurance commercialisés dans le secteur sont répartis comme suit :

- Produits d'assurance vie épargne (individuels et collectifs) ;
- Produits d'assurance vie en cas de décès (individuels et collectifs) ;
- Produits mixtes (individuels et collectifs) ;
- Produits complémentaires (individuels et collectifs).

228. Le secteur des assurances vie, bien que jeune, fait preuve d'une grande dynamique. En effet, son chiffre d'affaires a enregistré un taux de croissance moyen de 18 % au cours des trois dernières années, passant de 27,2 milliards de BIF (soit 9,420 millions USD) en 2020 à 37,6 milliards de BIF (soit 13,021 millions USD) en 2022.

B.2. Evaluation des variables d'entrée

1. Exhaustivité du cadre juridique de la LBC

229. Le secteur des assurances est régi par la loi n° 1/06 du 17 juillet 2020, révisant la loi n° 1/02 du 7 janvier 2014 portant Code des assurances du Burundi. L'ARCA, autorité chargée de superviser les compagnies d'assurance depuis 2001, a pour mission de contrôler, sur pièces et sur place, tous les aspects juridiques, techniques et financiers des activités d'assurance, comme le stipule l'article 3 de cette loi.

230. Le Code des assurances fait également référence à la loi n° 1/02 du 4 février 2008 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC). Bien que cela semble attribuer à l'ARCA un rôle de régulateur et de superviseur en matière de prévention du blanchiment de capitaux, le Code des assurances ne confère pas explicitement à l'ARCA la responsabilité directe de réguler et de superviser la conformité des assurances aux normes de lutte contre le blanchiment de capitaux.

231. Ce silence législatif entraîne une absence de contrôle effectif sur la conformité à la LBC de la part de ce régulateur traditionnel. De plus, la loi de 2008 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux est jugée obsolète par la mission de haut niveau de l'ESAAMLG, car elle ne respecte pas les normes internationales actuelles. Par ailleurs, le secteur des assurances ne dispose d'aucun texte d'application spécifique à la loi LBC/FT, ce qui rend le cadre juridique particulièrement lacunaire.

232. Aussi, le GT constate que le secteur des assurances ne dispose pas de textes d'application spécifique à la loi LBC/FT

Recommandations :

1. **Mettre en place des textes d'application spécifiques pour le secteur des assurances :** Le secteur des assurances doit disposer de textes d'application spécifiques à la loi LBC/FT. Ces

textes détailleraient les procédures et les obligations à respecter par les assureurs en matière de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.

2. Efficacité des procédures et pratiques de supervision

233. L'ARCA n'a pas encore réalisé de mission de supervision prudentielle en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux (BC). Les contrôles effectués, tant sur pièces qu'en visite sur site, ne prennent pas en compte les enjeux liés au BC.

234. Bien que l'existence de la législation générale sur la LBC/FT, de l'ARCA et de la CNRF constitue un soutien important pour la lutte contre le BC dans le secteur, la loi actuelle présente des lacunes. De plus, les organismes responsables de la supervision souffrent d'un manque de ressources nécessaires pour mettre en œuvre efficacement les mesures de LBC. L'ARCA n'a pas encore amorcé la mise en œuvre de la supervision dans ce domaine.

235. En outre, il n'y a pas de cadre de coopération et de partage des informations sur les risques et les menaces liés au blanchiment de capitaux entre l'ARCA, la CNRF avec les autres institutions constituant la chaîne de valeur LBC/FT.

Recommandations

- **Renforcer les capacités de l'ARCA** : Il est essentiel d'allouer davantage de ressources humaines, financières et techniques à l'ARCA pour lui permettre de mettre en œuvre des missions de supervision efficaces en matière de LBC/FT. Cela inclut la formation spécialisée de son personnel et le renforcement de ses outils de contrôle.

3. Disponibilité et application des sanctions administratives

236. Dans sa mission de régulation et de supervision du secteur des assurances au Burundi, l'ARCA dispose de textes et de pouvoirs qui lui permettent de maintenir l'harmonie financière, de contrôler la déclaration et la gestion quotidienne des compagnies, ainsi que de sanctionner les dirigeants des compagnies et tout autre acteur du secteur (personnel des compagnies d'assurances et/ou intermédiaires) en cas de non-respect des textes en vigueur.

237. Les sanctions administratives applicables sont précisées dans les articles 528 à 534 de la loi n° 1/06 du 17 juillet 2020, révisant la loi n° 1/02 du 7 janvier 2014 portant Code des assurances du Burundi. Ces sanctions sont prises par l'ARCA à l'issue d'une procédure contradictoire, au cours de laquelle la société d'assurance ou l'intermédiaire d'assurance est invité(e) à présenter ses observations. En cas de retrait d'agrément, l'ARCA saisit le Président du tribunal compétent pour désigner un liquidateur.

238. Cependant, le Groupe de Travail a constaté que les sanctions administratives existantes ne sont pas directement liées aux manquements aux obligations en matière de LBC. D'où absence de cas de

condamnation en matière de BC. En plus, le secteur des assurances ne dispose ni d'un cadre réglementaire spécifique et précis en matière de prévention du blanchiment de capitaux (BC), ni de ressources humaines et techniques suffisantes et formées pour garantir une application efficace de la réglementation de cette prévention de la LBC. Ce qui constitue des lacunes importantes.

Recommandations :

- Élaborer et appliquer une matrice des sanctions administratives pour non respect des obligations de LBC/FT

4. Disponibilité et application de sanctions pénales (Cfr Variable N° 4 du Secteur Bancaire)

5. Disponibilité et efficacité des contrôles d'entrée

239. Les contrôles d'entrée effectués par l'ARCA sont jugés insuffisants en ce qui concerne la lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC). Bien que l'ARCA réalise des contrôles lors de l'agrément des sociétés d'assurances, ces contrôles ne prennent pas en compte de manière spécifique la dimension LBC/FT. En effet, les documents à la disposition de l'ARCA ne décrivent pas clairement les procédures relatives à la LBC dans ce processus.

240. Concernant l'actionnariat des sociétés d'assurances, l'ARCA exige une identification complète des actionnaires et dispose de pouvoirs étendus pour ordonner des contrôles ou des enquêtes sur toutes les personnes ou entités impliquées dans le secteur des assurances, y compris les sociétés mères et leurs filiales. De plus, l'ARCA peut émettre des avis techniques sur la modification des textes législatifs et réglementaires en lien avec le secteur des assurances, qu'elle transmet au ministre ayant les Finances dans ses attributions. Cependant, ces avis ne concernent pas spécifiquement la LBC.

241. La législation en vigueur exige que l'ARCA reçoive des documents et informations permettant d'évaluer le respect du critère d'honorabilité des dirigeants. Toutefois, bien que des dirigeants ayant été condamnés pour des crimes ou délits et ne satisfaisant pas à ce critère ne puissent pas être agréés, le groupe de travail n'a pas été informé de cas concrets de refus d'agrément pour défaut de satisfaction aux critères d'honorabilité.

6. Intégrité du personnel des compagnies d'assurance

242. Les échanges avec les professionnels du secteur de l'assurance indiquent que leur personnel jouit d'une réputation d'intégrité. Toutefois, il est difficile de préciser le niveau d'intégrité observé étant donné que le secteur ne dispose pas de statistiques pour les employés déjà sanctionnés. Il a également été constaté que les compagnies d'assurance ne disposent pas de mécanismes ou de mesures spécifiques pour protéger leur personnel contre toute influence externe ou pratique suspecte liée au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme (BC/FT). De plus, aucune procédure claire n'a été mise en place concernant la gestion des opérations suspectes.

Recommandations :

- Tenir un fichier des cas des employés sanctionnés.
- Mettre en place des mécanismes de protection contre les influences externes
- Établir des procédures claires pour la gestion des opérations suspectes

7. Connaissance de la LBC par le personnel des compagnies d'assurance

243. D'après les entretiens avec les responsables des compagnies d'assurance, seule la Jubilee Life Insurance Company Burundi (JLICB) propose des modules de formation sur la LBC/FT à l'échelle du groupe et forme son personnel dans ce domaine.

244. Le personnel des autres compagnies d'assurances n'est pas formé à la LBC/FT dans le cadre de ses fonctions. De plus, la CNRF n'a pas encore lancé de programme de formation destiné aux compagnies d'assurance.

Recommandations :

- Assurer des formations sur la LBC/FT

8. Efficacité de la fonction de conformité (organisation)

245. Bien que les audits internes et externes exigés par l'ARCA portent sur la conformité réglementaire de manière générale, ils ne se concentrent pas spécifiquement sur la LBC, créant ainsi un vide en termes de contrôle de ces risques spécifiques. En effet, aucune compagnie d'assurance n'a de responsable dédié exclusivement à la lutte contre le blanchiment des capitaux (LBC).

Recommandations :

- Mettre en place une fonction de conformité LBC/FT
- Désigner un responsable LBC/FT

9. Efficacité du suivi et de la déclaration d'activités suspectes

246. L'efficacité du suivi et de la déclaration des activités suspectes est pratiquement inexistante dans le secteur des assurances. En effet, les compagnies d'assurance présentent d'importantes lacunes en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT). Plus précisément, le personnel des compagnies d'assurance n'est pas adéquatement formé pour identifier et signaler les opérations suspectes.

247. Cette absence de formation entrave gravement la capacité des entreprises à détecter les activités illicites. De plus, les compagnies ne disposent pas de systèmes de suivi et d'analyse des transactions suffisamment performants pour repérer les anomalies et les opérations inhabituelles. En conséquence, aucune déclaration d'opération suspecte n'a été soumise à la CNRF, ce qui révèle un manque de vigilance et de réactivité de la part des assureurs.

Recommandations :

- Mettre en place des procédures internes de déclaration des opérations suspectes (DOS)

10. Niveau de pression du marché exercé pour la conformité aux normes de LBC

248. Les compagnies d'assurance du Burundi, à l'exception d'une seule qui fait partie d'un groupe international, ne sont pas soumises à la même pression exercée par ces groupes internationaux pour se conformer aux obligations de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC). Bien qu'elles soient assujetties aux exigences des lois n° 1/02 du 4 février 2008 ainsi que la loi n° 1/06 du 17 juillet 2020 portant révision de la loi n° 1/02 du 7 janvier 2014 portant Code des assurances du Burundi, la mise en œuvre des normes requises, notamment en matière de connaissance du client (KYC) et de surveillance des transactions, demeure inégale au sein de la profession, et la pression pour leur conformité reste limitée.

249. Les trois variables ci-dessous sont expliquées au niveau de la Vulnérabilité nationale (**du paragraphe 157 au paragraphe 161**) et comprennent les mêmes notations, il s'agit de :

11. Disponibilité et accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs

12. Disponibilité d'infrastructures d'identification fiables

13. Disponibilité de sources d'information indépendantes

C. Évaluation de la vulnérabilité des variables inhérentes

- **Valeur/Taille Totale**

250. Le chiffre d'affaires total des compagnies d'assurance s'élevait à 37,6 milliards de BIF (soit 13,021 millions USD) à la fin de 2022. Parmi ces produits, l'assurance vie-épargne représente plus de 52 % du total, suivie par l'assurance vie en cas de décès à 35 %, et les produits d'assurance vie mixte et complémentaire à 9 % et 4 % respectivement. Les produits d'assurance vie-épargne et décès représentent ainsi une part importante du chiffre d'affaires et sont donc les plus vulnérables aux risques.

- **Recours à des agents**

251. Les intermédiaires d'assurance au Burundi ne sont pas responsables de l'identification des clients, ce qui les rend moins vulnérables aux risques liés à l'identification ou au blanchiment de capitaux. Leur rôle se limite à la mise en relation avec les sociétés d'assurance.

- **Profil des clients**

252. Bien que les compagnies d'assurance conservent les coordonnées des clients, il n'existe pas de segmentation des produits par catégories de clients. Tous les souscripteurs d'assurance vie doivent être

âgés d'au moins 18 ans, tandis que les bénéficiaires peuvent être des mineurs. Cela crée une certaine uniformité dans le profil des clients, mais n'entraîne pas une vulnérabilité accrue.

- **Disponibilité de politiques d'investissement**

253. Les compagnies d'assurance vie investissent les fonds de leurs clients pour garantir la couverture des engagements futurs. Ces investissements ne sont pas directement liés à la Lutte contre le Blanchiment de Capitaux, mais la politique est basée sur la diversification pour couvrir les engagements réglementés.

- **Niveau d'activité en espèces**

254. L'activité en espèces dans le secteur de l'assurance vie est faible. Les paiements des primes pour les produits d'assurance épargne et protection sont effectués par virement bancaire, réduisant ainsi le risque de blanchiment de capitaux.

- **Disponibilité d'utilisation transfrontalière**

255. Les produits d'assurance vie sont destinés aux bénéficiaires locaux et il n'y a aucune transaction transfrontalière ou via Internet. Cette limitation géographique protège le secteur contre les risques liés aux opérations transfrontalières de blanchiment de capitaux.

- **Utilisation anonyme**

256. Tous les clients doivent être clairement identifiés au moment de la signature du contrat et il n'existe donc aucune possibilité d'utilisation anonyme dans le secteur de l'assurance vie.

Typologies de blanchiment de capitaux :

257. Certains produits d'assurance vie présentent des vulnérabilités spécifiques au blanchiment de capitaux :

- **Assurance pension complémentaire** : Le paiement libre des primes et la possibilité de retraits partiels ou totaux créent un risque de blanchiment, notamment en permettant d'introduire des fonds illégaux au moment de la souscription.
- **Assurance vie** : Ce produit, qui vise à soutenir les proches en cas de décès, peut permettre des avances sur la valeur de rachat, créant une possibilité d'abus si des informations fausses sont données lors de la souscription (par exemple, dans le cas de personnes politiquement exposées).

258. **Abus et fraude fiscale** : Les produits d'épargne vie bénéficient d'une exonération fiscale au Burundi, mais certains assurés tentent de contourner la fiscalité en signant des contrats d'épargne,

espérant bénéficier d'exonérations sur les revenus d'emploi. Cependant, les retraits anticipés sont soumis à des impositions, ce qui entraîne des abus.

259. **Difficulté à retracer les archives :** Selon le code des sociétés burundais, les archives des compagnies d'assurance doivent être conservées pendant 10 ans. Cela garantit que les informations sont retraçables en cas de besoin.

260. **Utilisation à distance :** Les produits d'assurance vie ne sont pas vendus à distance. La signature des contrats nécessite la présence physique du souscripteur, ce qui limite les risques liés à des ventes ou souscriptions frauduleuses en ligne.

261. **Analyse des résultats :** Les produits d'assurance les plus vulnérables au blanchiment de capitaux au Burundi sont l'assurance complémentaire, l'assurance épargne individuelle et l'assurance décès. Ces produits présentent des risques spécifiques, notamment liés à la liberté de paiement des primes, à la possibilité de retraits anticipés et à l'absence de vérification systématique des personnes politiquement exposées.

1.1.2.2.2. Vulnérabilité des Entreprises et Professions Non Financières Désignées au BC

A. Description du secteur des EPNFD

262. Les Entreprises et Professions Non Financières Désignées (EPNFD) comprennent des entités et des professions qui, bien qu'elles ne fassent pas partie du secteur financier traditionnel (banques, assurances, etc.), sont néanmoins soumises à des obligations strictes en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC). Cette désignation vise à limiter les risques d'utilisation de ces secteurs pour des activités financières illégales, en particulier le blanchiment d'argent. La réglementation et les obligations imposées à ces secteurs visent à prévenir leur utilisation pour des fins illicites, en exigeant des mesures spécifiques telles que la vérification de l'identité des clients, la surveillance des transactions et la déclaration des activités suspectes. Ces mesures font partie intégrante des efforts mondiaux pour renforcer l'intégrité du système financier et éviter qu'il ne soit exploité à des fins criminelles.

263. Les secteurs désignés comme EPNFD incluent une large gamme de professions et d'activités qui peuvent, par leur nature ou leurs activités, être exploitées pour le blanchiment d'argent ou d'autres activités illicites. Dans le cadre de la présente ENR, les secteurs évalués sont :

1. **Les jeux de hasard ;**
2. **Les avocats ;**
3. **Les notaires ;**
4. **Les professionnels comptables ;**
5. **Le secteur de l'immobilier ;**
6. **Les négociants en pierres et métaux précieux ;**
7. **Les déclarants en douanes.**

A.1. Les jeux de hasard

264. Au Burundi, les jeux de hasard existent depuis 1927, mais leur réglementation n'a été mise en place qu'en 1985 avec la création de la Loterie Nationale du Burundi (LONA). Étant au départ une entreprise publique de jeux de hasard, la LONA est devenue, en 2000, l'autorité de régulation du secteur. C'est également en 2000 que la première société privée de jeux de hasard, Lydia Ludic, a obtenu son agrément.

265. Actuellement, le secteur des jeux de hasard au Burundi comprend quinze sociétés opérant dans ce domaine, générant un chiffre d'affaires total de 20 000 000 000 BIF à la fin de l'année 2023. Ces sociétés détiennent des licences leur permettant d'exercer sur l'ensemble du territoire national et sont supervisées par la Loterie Nationale du Burundi (LONA). C'est le ministère ayant le commerce dans ses attributions, qui assure la tutelle de la LONA. Les dirigeants de cette dernière sont nommés par décret présidentiel, sur proposition du ministre de tutelle.

266. Le secteur est régi par deux textes principaux : le décret n° 100/45 du 2 mai 1985, portant création de la Loterie Nationale du Burundi, et le décret n° 100/231 du 11 décembre 1989, relatif à la réorganisation de la LONA. Ces textes sont en cours de révision afin de les adapter aux évolutions économiques et sociales. À terme, la LONA pourrait se transformer en une agence dédiée à la régulation des jeux de hasard, l'Agence de Régulation des Jeux de Hasard au Burundi (ARJH).

267. Le profil des clients (souvent de la population de la classe moyenne qui cherche un moyen d'arrondir les fins de mois) et l'absence de casino à proprement parlé combiné à l'absence d'utilisation du cash réduit considérablement le risque de BC dans le secteur.

A.2. Le secteur des avocats

268. La profession d'avocat au Burundi est régie par la loi n° 1/17 du 24 juillet 2023, modifiant la loi n° 1/014 du 29 novembre 2002, qui a réformé le statut de la profession d'avocat.

269. Selon les informations recueillies auprès des Barreaux, le Burundi compte actuellement 1167 avocats, dont 697 inscrits au Barreau de Bujumbura et 470 au Barreau de Gitega, respectivement créé en 1950 et 2010. Conformément à l'article 2 de la loi régissant la profession, celle-ci est indépendante et libérale au Burundi.

270. Le Conseil de l'ordre de chaque Barreau est chargé de la discipline des avocats, de la supervision de l'exercice de la profession et du respect de la déontologie. La nouvelle législation a également créé le Comité National des Barreaux, un organe chargé d'unifier et d'adapter les règles et les pratiques de la profession, de résoudre les litiges entre avocats des deux ordres, d'examiner les demandes d'avocats étrangers souhaitant exercer au Burundi, et de recevoir les recours contre les décisions des différents Conseils des ordres.

271. Au Burundi, la profession d'avocat se concentre principalement sur la défense de clients devant les juridictions. Les avocats burundais ne participent que très rarement à la gestion de fonds pour le compte de leurs clients, ce qui limite considérablement leur exposition au risque de blanchiment de capitaux.

272. Cette particularité de leurs activités les dispense de certaines obligations du Groupe d'action financière (GAFI) en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, obligations qui s'appliquent habituellement aux professions gérant des actifs financiers. Par conséquent, le secteur juridique burundais présente un faible risque de vulnérabilité au blanchiment d'argent.

A.3. Le secteur des notaires

273. L'Ordre des Notaires au Burundi est régi par la loi n° 06/27 du 27 mars 2023, modifiant la loi n° 1/004 du 9 juillet 1996 relative à l'organisation et au fonctionnement du notariat, ainsi qu'au statut des notaires.

274. Le Burundi compte actuellement sept notaires, qui sont des officiers publics assermentés, désignés par décret. Leur compétence exclusive leur permet de recevoir tous les actes et contrats auxquels les parties souhaitent ou doivent conférer le caractère authentique, propre aux actes de l'autorité publique. Les notaires sont également responsables d'assurer la date de ces actes, de conserver leur dépôt en minute, et de délivrer des copies authentifiées sous forme de grosses, brevets, expéditions et extraits.⁴²

A.4. Le secteur des professionnels comptables

275. La profession comptable au Burundi est régie par le Décret n° 100/053 du 11 mai 2001, portant création de l'Ordre des Professionnels Comptables, ainsi que par la loi n° 1/12 du 25 novembre 2020 relative aux procédures fiscales et non fiscales.

276. Depuis 2001, la profession comptable dispose d'une organisation propre, l'Ordre des Professionnels Comptables (OPC), à laquelle les textes réglementaires ont conféré le monopole de l'exercice dans les domaines de la tenue de livres comptables et de l'audit. Les organes de l'OPC ont été instaurés en 2006 après l'adoption de son Règlement d'Organisation Interne (ROI) et de son Code d'éthique. Avant cette structuration, la profession était fragmentée et constituée d'une variété de métiers hétérogènes. En 2023, l'OPC comptait 295 professionnels, parmi lesquels 126 étaient des réviseurs agréés indépendants, habilités à exercer en tant que commissaires aux comptes auprès des grandes entreprises. En outre, l'OPC recensait 72 cabinets d'audit locaux.

277. L'OPC est chargé d'organiser et de promouvoir la profession, de protéger les intérêts de ses membres, des tiers et de l'État, ainsi que de défendre l'éthique et l'indépendance de la profession⁴³. L'Assemblée générale représente l'organe suprême de l'Ordre, tandis que le Conseil National de l'Ordre (CNO) en est l'organe exécutif⁴⁴, assurant la gestion quotidienne de ses activités.

⁴² Article 3 de la loi n° 06/27 du 27 mars 2023 portant modification de la loi n° 1/004 du 9 juillet 1996 portant organisation et fonctionnement du Notariat ainsi que le statut des Notaires

⁴³ Article 3 du Décret n° 100/053 du 11 mai 2001 portant création de l'Ordre des Professionnels Comptables

⁴⁴ Article 6 du Décret n° 100/053 du 11 mai 2001 portant création de l'Ordre des Professionnels Comptables

278. Le ministre des Finances exerce la tutelle de l'Ordre conformément à l'article 27 de l'ordonnance ministérielle n° 540/1033 du 30 juillet 2004, qui définit les mesures d'exécution du décret mentionné ci-dessus.

279. Le secteur comptable au Burundi se caractérise par des activités centrées sur la tenue de livres, l'élaboration des états financiers et l'audit légal, qui n'impliquent pas de manipulation directe de fonds. Le rôle des professionnels est surtout lié au respect des obligations fiscales et réglementaires, ce qui limite leur exposition aux techniques de blanchiment.

280. Bien que des vulnérabilités théoriques existent, telles que la fausse certification ou la complaisance dans l'audit, elles restent marginales et sont atténuées par les contrôles fiscaux de l'OBR et par la supervision exercée sur la profession.

281. Grâce à la structuration de l'Ordre des Professionnels Comptables, à l'existence d'un cadre réglementaire clair et à la tutelle du ministère des Finances, la probabilité d'utilisation des comptables à des fins de blanchiment est faible et l'impact potentiel limité. Au contraire, les professionnels comptables peuvent être impliqués dans l'évasion fiscale, une infraction sous-jacente qui n'est pas tout de même négligeable.

282. Ainsi, l'appréciation globale du risque de blanchiment de capitaux dans le secteur des professionnels comptables au Burundi est faible.

A.5. Le secteur de l'immobilier

283. Le secteur immobilier au Burundi se divise en deux catégories principales : le foncier bâti et le foncier non bâti. Ce secteur connaît un essor rapide, caractérisé par d'importantes constructions d'immeubles et de villas, nécessitant des ressources financières substantielles. Toutefois, il est difficile d'appréhender le volume de ces investissements et d'assurer la traçabilité des fonds.

284. Des questions se posent concernant les modalités de financement de ce développement important, notamment en l'absence de soutien du secteur bancaire. De plus, l'origine des fonds investis ne semble pas justifiable sur le plan économique, au regard du revenu moyen au Burundi.

285. Le secteur immobilier présente des vulnérabilités particulières au blanchiment de capitaux, principalement en raison de son manque de réglementation. Voici quelques sources spécifiques de vulnérabilité :

- **Absence de réglementation stricte** : Le manque de législation claire facilite l'utilisation du secteur pour le blanchiment de fonds illicites.
- **Transactions en espèces** : L'usage fréquent de paiements en espèces dans les transactions immobilières permet de dissimuler l'origine des fonds.
- **Manque de transparence** : L'absence de systèmes de déclaration pour les transactions importantes complique la traçabilité des flux financiers.

- **Propriétés sous-évaluées** : Des évaluations immobilières incorrectes peuvent être utilisées pour justifier des fonds d'origine douteuse.
- **Difficulté de suivi des propriétaires** : Le manque d'un registre fiable des propriétés et des propriétaires rend l'identification des bénéficiaires réels difficile.
- **Utilisation de sociétés-écrans** : Des sociétés fictives peuvent être créées pour masquer l'origine des fonds et dissimuler les véritables propriétaires.
- **Corrélations avec d'autres secteurs vulnérables** : La connexion avec d'autres secteurs, comme la construction ou le commerce, exposés à la criminalité, aggrave cette vulnérabilité.

286. Les biens immobiliers sont souvent utilisés pour dissimuler des fonds d'origine illégale. En effet, l'argent provenant d'activités criminelles est investi dans le secteur immobilier (terrains, immeubles), puis revendu pour intégrer ces fonds dans le circuit financier via le secteur bancaire. De plus, le foncier est l'un des secteurs les plus exposés au blanchiment de capitaux au Burundi à cause d'une absence de régulation du secteur et la pratique d'effectuer les transactions impliquant de grosses sommes en cash.

A.6. Le secteur des négociants en métaux précieux et pierres précieuses

287. L'activité minière au Burundi est régie par le Code minier, issu de la loi n° 1/19 du 04 août 2023, modifiant la loi n° 1/21 du 15 octobre 2013. Elle est placée sous la tutelle du ministère chargé des mines et carrières. Ce secteur se divise en deux grandes catégories : les minerais et les carrières.

288. Une Agence gouvernementale appelé Office Burundais des Mines et Carrières, a été mise en place par le Décret n° 100/112 du 30 Mai 2016 portant Création, Missions, Organisation et Fonctionnement de l'Office Burundais des Mines et Carrières, OBM en sigle pour gérer techniquement et administrativement le secteur. L'OBM est aussi le régulateur des activités minières et de recherche géologique qui se font dans le secteur.

289. Actuellement, le Burundi compte 232 sites miniers opérationnels gérés par 216 coopératives, 451 sites des carrières dont certains gérés en coopératives d'autres à titre individuel, 4 sociétés dont trois font l'exploitation minière et l'autre la recherche minière et 10 comptoirs d'achat et de vente des minerais.

290.

291. Soulignons que seules les personnes morales peuvent être titulaires d'un Titre minier pour les activités de recherche ou d'exploitation minière ou obtenir une autorisation de prospection.

292. L'article 27 de la loi précitée stipule que « seules les personnes morales peuvent être titulaires d'un titre minier. Pour obtenir ce titre, toute personne morale doit avoir son siège social au Burundi avant la délivrance du titre et doit informer le ministre ayant en charge les mines de tout changement d'adresse dans un délai ne dépassant pas un mois ».

293. Les substances minérales soumises au régime légal des mines sont classées en deux groupes :

Groupe I : pierres précieuses, pierres fines, pierres de taille et substances fossiles ;

Groupe II : toutes les autres substances non soumises au régime des carrières et n'appartenant pas au groupe I (article 5).

294. De plus, toute substance minérale ne peut être exportée qu'après enrichissement ou raffinage. Le pourcentage d'enrichissement, ainsi que les modalités d'autorisation et d'implantation des unités de transformation des substances minérales, sont définis par voie réglementaire (article 12).

295. La nouvelle loi, dans son article 110, exclut certaines catégories de personnes de la gestion des substances minières. Ces exclusions concernent :

- Les membres du Parlement ;
- Les membres du Gouvernement ;
- Les agents et fonctionnaires responsables de la gestion du secteur des mines, des carrières et de l'environnement ;
- Les magistrats ;
- Les membres des corps de défense et de sécurité ;
- L'administration provinciale, communale, zonale et collinaire ;
- Toute personne frappée d'incapacité juridique ;
- Toute personne condamnée définitivement depuis moins de dix ans pour des infractions au Code minier ou à ses mesures d'application ;
- Toute personne à qui un permis d'exploitation artisanale a été retiré depuis moins de trois ans ;
- Toute personne à qui l'autorisation d'achat et de vente de substances minérales d'exploitation artisanale a été retirée depuis moins de cinq ans.

296. La commercialisation des minerais se fait via des comptoirs, qui peuvent être de transit (pour les minerais importés) ou de droit burundais (pour les minerais extraits localement). Les comptoirs d'achat et de vente des substances minérales issues des exploitations semi-mécanisées et artisanales sont soumis à une taxe ad valorem (article 221).

297. Les activités liées à l'exploitation des pierres et métaux précieux sont souvent marquées par une absence de déclaration des revenus, un manque de transparence et un non-respect des normes environnementales et sociales. Cela peut inciter certains acteurs à effectuer des transactions en dehors des canaux officiels, échappant ainsi aux contrôles et aux déclarations requises par les autorités fiscales et douanières.

298. L'évolution technologique entraîne une demande accrue de métaux et de pierres précieuses. Cette demande stimule l'exploitation minière illégale, où les acteurs opèrent en dehors du cadre réglementaire, contournant ainsi les contrôles.

299. En résumé, la situation qui prévaut dans le secteur des pierres et métaux précieux renvoie plus aux infractions sous-jacentes comme l'exploitation illégale et l'exportation frauduleuse qu'au blanchiment de capitaux tel que défini par le GAFI.

A.7. Le secteur des déclarants en douane

300. Les déclarants en douane sont régis par la loi sur la Gestion des Douanes de la Communauté Est Africaine de 2004 (East African Community Customs Management Act) et la loi n° 1/02 du 11 janvier 2007 instituant le Code des Douanes.

301. Les déclarants en douane ont vu le jour en 2000 et agissent à travers leurs agences en douanes respectives. Ils sont chargés d'établir les montants des droits et taxes et communiquent à la douane tous les renseignements concernant les marchandises, les pièces étant fournies par les clients.

302. Jusqu'en mai 2024, le Burundi compte 105 Agences en Douanes regroupées en 3 associations qui les représentent en cas de litige et sont sous la supervision de l'OBR.

B. Evaluation des variables d'entrée

303. Ces secteurs ont été évalués conjointement, car bien qu'ils disposent de différents organes responsables de l'octroi de licences et de contrôle, ils partagent plusieurs caractéristiques communes. D'une part, aucune autorité de supervision ou de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) n'est clairement désignée ni dans les lois ni dans les règlements spécifiques à ces secteurs. D'autre part, ces secteurs ne bénéficient d'aucune réglementation propre en matière de LBC, ce qui les prive de fonctions essentielles de supervision et de conformité. Par conséquent, ces secteurs sont exposés à des risques similaires de blanchiment de capitaux, justifiant ainsi leur évaluation conjointe pour les variables d'entrée.

1. Exhaustivité du cadre juridique de la LBC

304. La loi n° 1/02 du 4 février 2008 relative à la LBC et FT constitue le cadre juridique principal pour la prévention de ces crimes, applicable à l'ensemble des secteurs évalués dans cette section. Toutefois, cette loi présente des limites, notamment son caractère obsolète, et n'inclut pas certains secteurs spécifiques dans son champ d'application. En outre, les secteurs concernés ne disposent pas de cadres réglementaires détaillés et adaptés pour la prévention du blanchiment de capitaux, et, ne sont souvent pas pleinement conscients des enjeux liés à la LBC.

Recommandations :

- **Mettre à jour et compléter les textes législatifs et réglementaires** relatifs à la LBC/FT afin d'y inclure explicitement tous les secteurs concernés. Cela inclut notamment les secteurs des jeux de hasard, des avocats, des notaires, des professionnels comptables, de l'immobilier, des déclarants en douane, ainsi que des négociants en pierres et métaux précieux.
- **Élaborer des textes d'application spécifiques pour chaque secteur**, en vue d'assurer leur conformité aux obligations de vigilance et de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. Ces textes doivent préciser les mesures et procédures adaptées à chaque secteur, en tenant compte des risques particuliers associés à chaque activité.

- **Renforcer la sensibilisation des acteurs de ces secteurs** en leur fournissant des informations claires et adaptées sur les enjeux de la LBC, ainsi que sur leurs obligations légales. Des programmes de formation et des campagnes de sensibilisation devraient être mis en place pour garantir une compréhension approfondie des exigences de la loi et leur mise en œuvre effective.

2. Efficacité des procédures et pratiques de supervision

305. Les autorités de contrôle des établissements professionnels non financiers désignés (EPNFD) exercent une supervision générale en vertu de leur législation respective. En ce qui concerne la CNRF, celle-ci est responsable, selon le décret n° 100/044 du 16 mars 2020 portant création, organisation et fonctionnement de la CNRF, de « l’inspection et de la supervision des institutions déclarantes afin de veiller au respect des obligations de déclaration en matière de LBC ». Toutefois, cette disposition présente des lacunes qui génèrent une confusion entre les missions de la CNRF et celles des autorités de contrôle des EPNFD.

306. De plus, l’article 39 de la loi anti-blanchiment dispose que la CNRF devient le superviseur des assujettis sans autorité de supervision. Cependant, cette loi ne définit pas précisément ces assujettis dépourvus d’autorité de supervision, ce qui empêche même la CNRF de connaître avec exactitude les entités relevant de sa supervision, conformément à cette législation.

307. Le rôle de supervision active, notamment en matière de conformité aux normes LBC, devrait revenir aux autorités de contrôle des EPNFD, en tant que régulateurs traditionnels des secteurs concernés. Cependant, il a été constaté que les contrôles de conformité menés par ces autorités ne portent pas spécifiquement sur la LBC, ce qui en limite l’efficacité.

308. Enfin, bien que la CNRF ait effectué plusieurs missions de contrôle de conformité en matière de LBC auprès des banques et IMF, elle n’a pas encore étendu sa supervision aux EPNFD. Un cadre clair et précis de répartition des rôles et des responsabilités entre les autorités de contrôle des EPNFD (clairement identifiées) et la CNRF semble indispensable pour garantir une supervision plus cohérente et efficace.

Recommandation :

- **Identification et Clarification des rôles et responsabilités** : Il est essentiel d’identifier les assujettis dépourvus d’autorités de supervision, et de définir clairement les rôles respectifs de la CNRF et des autorités de contrôle des EPNFD. Un cadre législatif ou réglementaire devrait être mis en place pour déterminer précisément les missions de supervision de chaque entité, afin d’éviter toute confusion et de garantir une supervision plus cohérente et efficace.
- **Renforcement de la supervision des autorités des EPNFD** : Les autorités de contrôle des EPNFD doivent être responsabilisées pour assurer une supervision active et spécifique en matière de LBC dans leurs secteurs respectifs. Des protocoles et des procédures de contrôle adaptés devraient être développés pour intégrer explicitement les obligations liées à la LBC/FT dans les contrôles de conformité existants.

- **Élargissement de la supervision de la CNRF** : La CNRF devrait élargir sa supervision aux EPNFD, comme cela est prévu dans son mandat. Pour ce faire, un programme de contrôles dédié à ce secteur doit être mis en place, avec des missions de contrôle ciblées pour évaluer la conformité des EPNFD aux normes de LBC.
- **Renforcement des capacités et de la formation des autorités de contrôle** : Il serait pertinent de renforcer les capacités techniques et les connaissances des autorités de contrôle des EPNFD en matière de LBC/FT, par le biais de formations régulières. Cela permettrait de garantir que les contrôles effectués soient rigoureux et alignés avec les normes internationales.

3. Disponibilité et application des sanctions administratives

309. Le groupe de travail a souligné l'absence de textes spécifiques en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) pour certains secteurs, à savoir l'immobilier, les avocats, les notaires, les professionnels comptables, les déclarants en douane, ainsi que les négociants en métaux et pierres précieuses. Cette lacune constitue un défi majeur.

310. Dans ces secteurs, des sanctions administratives sont envisagées en cas de manquements aux règles déontologiques et professionnelles. Cependant, à l'exception des jeux de hasard, où la Loterie Nationale du Burundi (LONA) prévoit des sanctions, notamment le retrait de licence en cas de blanchiment de capitaux (article 15 du contrat type de concession des jeux de hasard), les autres secteurs ne font aucune référence à la LBC dans leurs matrices de sanctions administratives. De plus, le groupe de travail a constaté qu'aucune sanction administrative pour défaut d'application des mesures LBC n'a encore été appliquée dans ces secteurs.

Recommandations :

- Élaborer des sanctions administratives claires et spécifiques pour chaque secteur, afin de sanctionner efficacement les manquements en matière de LBC.
- Garantir l'application rigoureuse de ces sanctions, y compris la suspension ou le retrait de licences dans les secteurs concernés.

4. Disponibilité et application des sanctions pénales

311. Les sanctions pénales sont prévues par les textes légaux, notamment le Code pénal de 2017 et la loi n° 1/12 du 18 avril 2006 portant mesures de prévention et de répression de la corruption et des infractions connexes. Cependant, dans la pratique, le groupe de travail n'a trouvé aucun cas de condamnation pour blanchiment de capitaux (BC), ce qui soulève des interrogations sur l'application effective de ces sanctions pénales. Cette situation est due, en partie à une incompréhension constatée des infractions liées au blanchiment de capitaux.

Recommandations :

- Renforcer l'application des sanctions pénales pour les infractions liées au blanchiment de capitaux (BC)
- Renforcer la formation des acteurs judiciaires et des forces de l'ordre

5. Disponibilité et efficacité des contrôles d'entrée

312. En matière de LBC, aucun contrôle d'entrée adéquat n'est mis en place dans les secteurs des jeux de hasard, des avocats, des notaires, des professionnels comptables, de l'immobilier, des déclarants en douane, et des négociants en pierres et métaux précieux. Les autorités compétentes dans ces secteurs ne disposent pas de mécanismes de vérification appropriés lors de l'octroi de licences et de l'enregistrement des opérateurs.

Recommandation :

- Mettre en place des contrôles d'entrée rigoureux et systématiques pour chaque secteur afin de vérifier la conformité des entreprises avec les exigences de la LBC/FT avant l'octroi de licences ou l'enregistrement des opérateurs.
- Établir un processus de vérification approfondie des antécédents et des bénéficiaires effectifs lors de l'établissement des licences dans les secteurs des avocats, notaires, comptables, immobilier et négociants en pierres et métaux précieux.
- Créer un cadre juridique harmonisé pour les contrôles d'entrée dans les secteurs vulnérables au blanchiment de capitaux.

6. Intégrité du personnel

313. Le Groupe de Travail n'a pas pu évaluer de manière fiable le niveau d'intégrité du personnel dans certains secteurs, notamment dans celui des jeux de hasard, où les opérations se déroulent en ligne et les logiciels utilisés sont souvent hébergés à l'étranger. Une évaluation similaire demeure également difficile dans d'autres secteurs, tels que ceux des notaires, des avocats et des professionnels comptables, en raison de la traçabilité limitée des activités, notamment en raison des paiements en espèces des honoraires, mais aussi en raison du manque de statistiques sur les cas de sanctions disciplinaires pour le personnel.

Recommandation :

- Promouvoir l'usage de technologies sécurisées et traçables
- Mettre en place un fichier sur les cas de sanctions disciplinaires pour le personnel

7. Connaissance de la LBC par le personnel

314. Le personnel des secteurs des jeux de hasard, des avocats, des notaires, des professionnels comptables, de l'immobilier, des déclarants en douane et des négociants en pierres et métaux précieux n'est pas encore formé en matière de LBC. Ce manque de formation contribue à une insuffisante prise en charge des risques de blanchiment de capitaux dans ces domaines.

Recommandation :

- Mettre en œuvre des programmes de formation réguliers pour le personnel des secteurs concernés, afin de les sensibiliser aux risques de blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme, ainsi qu'à leurs obligations de conformité.
- Développer des modules de formation spécifiques en fonction des particularités de chaque secteur.

8. Efficacité de la fonction de conformité (organisation)

315. Le GT a constaté qu'aucune fonction de conformité spécifique à la LBC n'est pas actuellement en place dans ces secteurs. Par conséquent, aucun opérateur n'a désigné de responsable de la conformité en matière de LBC. Ce qui limite considérablement les efforts de prévention et de détection dans les différents secteurs.

Recommandation :

- Assurer la création et le renforcement des fonctions de conformité au sein des entreprises de chaque secteur, en désignant des responsables spécifiques pour la LBC/FT.

9. Efficacité du suivi et de la déclaration des activités suspectes

316. Ni la LONA ni les sociétés opérant dans le secteur des jeux de hasard ni les acteurs des autres secteurs ne disposent de systèmes adéquats pour le suivi et la déclaration des opérations suspectes (DOS). Ils n'ont, par conséquent, fait aucune DOS à la CNRF. Le manque de formation et de systèmes adéquats pour la détection et la déclaration des activités suspectes expose ces secteurs à un risque accru de blanchiment de capitaux.

Recommandation :

- Mettre en place des systèmes de suivi et de déclaration des activités suspectes dans tous les secteurs concernés, en s'assurant qu'ils soient adaptés aux spécificités des transactions propres à chaque secteur (par exemple, transactions immobilières ou achats de pierres précieuses).

- Former le personnel à la détection d'opérations suspectes et à l'utilisation des systèmes de déclaration.

317. Les trois variables ci-dessous sont expliquées au niveau de la Vulnérabilité nationale (*du paragraphe 157 au paragraphe 161*) et comprennent les mêmes notations, il s'agit de :

11. Disponibilité et accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs

12. Disponibilité d'infrastructures d'identification fiables

13. Disponibilité de sources d'information indépendantes

321. Les groupes terroristes menaçant directement le Burundi sont principalement localisés dans l'est de la République Démocratique du Congo (RDC), en bordure de la frontière commune.

322. Bien qu'aucun groupe terroriste ne soit officiellement basé sur le territoire burundais, le groupe terroriste RED-Tabara, classé comme tel par le gouvernement burundais et faisant l'objet d'une demande d'inscription sur la liste des organisations terroristes des Nations Unies, constitue une menace directe. Composé en majorité de Burundais, ce groupe exerce une pression constante sur le pays.

323. Par ailleurs, les récents conflits et la prise de certaines localités en RDC par le M23 ont provoqué des déplacements massifs de populations vers le Burundi. Ces mouvements augmentent le risque de financement du terrorisme, car les flux migratoires et les déplacements de populations peuvent être exploités par des réseaux terroristes pour transférer des fonds, recruter des membres ou organiser des activités illicites sur le territoire burundais.

324. Les provinces du Nord et Sud Kivu en RDC abritent une multitude de groupes armés, dont RED-Tabara, ADF, FDLR, M23 et LRA. Ces régions, riches en minerais, fournissent à ces groupes les ressources financières nécessaires à leur survie et à leurs opérations. Comme l'a souligné Roger Thamba Thamba en 2019 dans "Financement des groupes armés et gouvernance démocratique en République démocratique du Congo", ces ressources minières servent de "sources d'autofinancement de tous ces groupes"⁴⁹.

2.1.2. Cadre juridique

325. Au niveau national, le cadre juridique est constitué par la loi n° 1/02 du 4 février 2008 portant lutte contre le BC et le financement du terrorisme, et la loi n° 1/27 du 29 décembre 2017 portant révision du Code pénal du Burundi (CPB), qui incrimine le terrorisme et son financement en son chapitre IV « Des actes de terrorisme et de bioterrorisme ».

2.1.2.1. Des Conventions internationales liées au FT

326. Les conventions internationales relatives à la lutte contre le terrorisme et son financement dont le Burundi est partie prenante :

- Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme/signée par le Burundi en novembre 2001 ;
- Convention des Nations Unies contre la criminalité organisée transnationale/signée par le Burundi le 14 décembre 2000 et ratifiée le 24 mai 2012 ;
- Protocole contre la traite des migrants par terre, mer et air, complétant la Convention des Nations Unies contre la criminalité organisée transnationale/signée par le Burundi le 14 décembre 2000 et ratifiée le 24 mai 2012 ;
- Convention des Nations Unies contre la corruption/adhésion par le Burundi le 10 mars 2006 ;

⁴⁹ 49 RT Thamba, « Financement des groupes armés et gouvernance démocratique en République démocratique du Congo », 2019 : Vol. 44, No. 2, *Special Issue on Money, Security and Democratic Governance in Africa (II)* / Numéro spécial sur Argent, sécurité et gouvernance démocratique en Afrique (II) (2019), pp. 77-97 (24 pages)

Published By: CODESRIA.

- Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire/signée par le Burundi le 29 mars 2006 et ratifiée le 24 septembre 2008.

327. Le Burundi n'est pas parti à la Convention internationale des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme de 1999, car il n'en est que signataire. Le Burundi ne l'a pas encore ratifiée. Par conséquent, le Burundi est partie à trois conventions sur quatre comme l'exige la Recommandation 36 de GAFI.

2.1.2.2. Sanctions financières ciblées contre le FT

328. Le Burundi n'a pas mis en place un cadre législatif ou réglementaire complet pour la mise en œuvre des résolutions 1267 et 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies sur le terrorisme et le financement du terrorisme. Il en va de même pour les résolutions 1718 et 2356 du Conseil de sécurité des Nations Unies sur le financement de la prolifération.

329. Les autorités burundaises (à savoir le Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération au développement économique) ont confirmé qu'en tant qu'État membre des Nations Unies, le Burundi reçoit les listes du Conseil de sécurité des Nations Unies par l'intermédiaire de sa Mission à New York, mais il n'a pas été en mesure d'expliquer si et comment les listes sont ensuite diffusées à toutes les personnes physiques et morales au Burundi avec des instructions pour geler sans délai et sans préavis les fonds et autres avoirs des personnes et entités désignées.

330. En ce qui concerne les désignations nationales en vertu de la résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies, le Burundi n'a pas non plus établi ou identifié une autorité compétente ou un tribunal responsable des désignations de sa propre initiative ou à la demande d'un autre pays.

2.2. Evaluation du risque de FT au niveau national

331. Le Burundi est confronté à une menace indirecte du financement du terrorisme (FT) en raison de la présence de groupes terroristes dans la région, notamment en République Démocratique du Congo (RDC). Les groupes tels que RED-Tabara, ADF, FDLR, M23 et LRA, bien que basés principalement à l'est de la RDC, peuvent constituer une menace pour la stabilité du Burundi.

332. Les enquêtes menées par le groupe de travail ont montré qu'aucun groupe terroriste n'est directement implanté sur le territoire burundais. Cependant, la proximité géographique et les liens historiques entre les deux pays rendent le Burundi vulnérable aux activités de ces groupes. Les ressources naturelles abondantes dans la région, notamment les minerais, constituent une source de financement importante pour ces groupes et peuvent indirectement alimenter le FT au Burundi.

Analyse diagnostique sur la manière de collecter, de déplacer et d'utiliser des fonds

Sources de financement	Actifs : mouvement et utilisation des fonds	Canaux pour FT
Contrôle des ressources naturelles	Actifs dans le secteur financier	Banques et établissements de paiement : virements bancaires, retraits d'espèces et cartes prépayées
Dons internationaux/FT mondial	Espèces et Monnaie virtuelle	Personnes morales et arrangements
Autofinancement	Gestion des sociétés privées	OBNL
Financement à la base/ Le financement participatif	Biens stratégiques (Lingo d'or)	Contrebande
Financement par l'intermédiaire d'OBNL	Immobilier	

333. Le tableau ci-dessus montre le diagnostic sur la manière de collecter, de déplacer et d'utiliser des fonds par les six groupes terroristes (Red-Tabara, M23, ADF, FDLR, Al-Shabaab et LRA). Le groupe terroriste Al-Shabaab constitue une menace directe pour le Burundi du fait de son engagement militaire dans le cadre du déploiement de la force de maintien de la paix de l'Union africaine en Somalie (AMISOM). Les groupes terroristes tirent profit des ressources naturelles des régions où ils sont implantés pour financer leurs activités.

334. La vulnérabilité du Burundi face au financement du terrorisme est exacerbée par plusieurs facteurs : le contexte régional instable, un niveau élevé de vulnérabilité au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme (BC/FT), et la prédominance du secteur informel. Ces conditions favorisent l'utilisation des secteurs financier, immobilier et des sociétés privées à des fins de financement terroriste. Les échanges commerciaux informels, notamment la contrebande, avec la RDC représentent également un risque significatif.

335. La proximité géographique avec la RDC et les liens personnels entre les populations des deux pays augmentent la probabilité que des Burundais apportent un soutien, qu'il soit moral, financier ou matériel, à des groupes terroristes opérant dans la région. Des rapports des Nations Unies indiquent que certains pays de la région, tels que le Rwanda⁵⁰, soutiennent de manière indirecte des groupes armés opérant à l'est de la RDC. Ce soutien peut prendre diverses formes et renforcer la capacité de ces groupes à mener des activités terroristes.

336. La porosité des frontières entre le Burundi et la RDC, ainsi que la proximité avec les zones de conflit, facilitent la fourniture d'équipements, de biens et de services stratégiques aux groupes armés.

⁵⁰ Rapport final du Groupe d'experts de l'ONU sur la République démocratique du Congo, 09 juillet 2024

2.3. Évaluation du risque de Financement du Terrorisme (FT) lié aux activités des Organisations à But Non Lucratif (OBNL)

2.3.0. Description des OBNLs opérant au Burundi

337. Conformément à la Recommandation 8 du GAFI, le terme « Organisation à But Non Lucratif » (OBNL) désigne « des entités juridiques ou des organismes impliqués dans la collecte ou la distribution de fonds à des fins caritatives, religieuses, culturelles, éducatives, sociales, confraternelles, ou pour d'autres causes de bienfaisance ».

338. Au Burundi, le secteur des OBNL comprend à la fois des organisations étrangères, appelées Organisations Non Gouvernementales Étrangères (ONGE), et des OBNL locales, principalement des Associations Sans But Lucratif (ASBL). Il existe 104 OBNL étrangères et plus de 8000 OBNL locales, dont une trentaine est impliquée dans des partenariats pour la mise en œuvre de projets financés par des OBNL étrangères.

339. Parmi les OBNL étrangères, 33 proviennent des États-Unis, 54 d'Europe, dont la Belgique, la Hollande, le Royaume-Uni et l'Italie, qui comptent respectivement 14, 13, 9 et 8 organisations opérant au Burundi. Quatre organisations sont originaires d'Asie (Corée du Nord et Japon), et cinq proviennent de trois pays africains : la Libye, l'Ouganda et le Kenya.

340. Les OBNL, en particulier les ONGE, jouent un rôle socio-économique crucial en raison de leurs capacités de mobilisation de fonds. Par exemple, en 2022, World Vision disposait d'un budget de 29 408 829,15 USD, et Cordaid avait un budget de 30 073 000 000 BIF. En 2023, ces montants se sont respectivement élevés à 22 155 079,82 USD et 37 454 000 000 BIF.

2.3.1. Identification des OBNL répondant à la définition du GAFI et catégorisation selon leur profil de risque

Le GT a procédé à une identification systématique des organisations à but non lucratif (OBNL) actives sur le territoire, en vue de déterminer celles qui répondent à la définition du GAFI. Cette analyse a couvert les organisations nationales, internationales et confessionnelles oeuvrant au Burundi.

Sur la base des critères définis par le GAFI, les OBNL ont été classées en quatre grandes catégories :

1. Organisations Non Gouvernementales Étrangères (ONGE)
2. Associations Sans But Lucratif (ASBL)
3. Confessions religieuses
4. Fondations

L'évaluation a permis d'identifier certaines catégories d'OBNL comme étant plus exposées au risque d'abus à des fins de financement du terrorisme. Il s'agit notamment :

- De certaines organisations religieuses, en particulier les structures de culte musulman,

- D'OBNL œuvrant dans le domaine des droits de l'homme, telles que FOCODE,
- De certaines fondations, dont Maison Shalom.

Cette catégorisation a été réalisée sur la base de critères objectifs, tels que la nature des activités menées, les sources de financement, le niveau de transparence financière, ainsi que les zones géographiques d'intervention.

2.3.2. Cadre légal des OBNL opérant au Burundi

341. Pour encadrer et superviser les activités des ONGE et ASBL, et au regard de leur nombre croissant, de l'ampleur des fonds à leur disposition et de leur implication dans divers secteurs, le gouvernement burundais a mis en place plusieurs textes législatifs et réglementaires régissant ce secteur, à savoir :

- La loi n° 1/01 du 23 janvier 2017 régissant les ONGE au Burundi ;
- La loi n° 1/02 du 27 janvier 2017 relative aux ASBL ;
- Le décret n° 100/066 du 8 mai 2020 portant création, missions et fonctionnement du Comité interministériel de suivi-évaluation des ONGE ;
- L'Ordonnance ministérielle n° 204.01/31/MAECD/2020 du 5 octobre 2020 définissant les conditions, modalités et procédures d'agrément ou de suspension des ONGE étrangères au Burundi.

342. Selon l'article 23 de la loi n° 1/01 du 23 janvier 2017, les zones et domaines d'intervention des ONGE sont définis en concertation avec les ministères compétents, en tenant compte des priorités gouvernementales. Cette loi précise également que les ressources des ONGE doivent être orientées vers des projets visant à améliorer le niveau de vie des populations.

343. Les conditions, les procédures d'agrément et de suspension des ONGE sont régies par l'Ordonnance ministérielle n° 204.01/31/MAECD/2020. Pour s'implanter au Burundi, les ONGE doivent soumettre les documents requis à l'article 2 de cette ordonnance. Les ONGE sont placées sous la supervision du ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération au Développement.

344. Quant aux OBNL locales, elles doivent adresser une demande au ministère chargé des affaires intérieures, accompagnée des documents requis conformément à l'article 21 de la loi n° 1/02 du 27 janvier 2017. Les statuts des ASBL doivent être rédigés sous forme authentique devant un notaire, conformément à l'article 50 de cette loi.

2.3.3. Preuves du niveau d'abus des OBNL aux fins de financement du terrorisme (FT)

345. Durant la période évaluée, le groupe de travail (GT) n'a trouvé aucune condamnation concernant des OBNL opérant au Burundi. De même, aucune enquête, alerte, ou poursuite pour financement du terrorisme n'a été enregistrée concernant les ONGE burundaises, que ce soit au niveau national ou international.

2.3.4. Évaluation des risques inhérents

346. Les deux catégories d'OBNL identifiées (ONGE et ASBL) sont évaluées ensemble en raison de l'absence de critères distincts justifiant leur séparation. Aucune OBNL n'a été identifiée comme présentant des risques accrus, qu'il s'agisse d'abus liés au financement du terrorisme ou d'autres caractéristiques particulières. De plus, aucune OBNL ne travaille dans des zones à risque terroriste ou ne s'adresse à des populations connues pour leur sympathie avec des groupes terroristes.

2.3.5. Évaluation de la vulnérabilité inhérente

347. Cette évaluation couvre les ONGE et les ASBL bénéficiant de financements étrangers. Le choix de ces catégories s'explique par les budgets considérables dont disposent ces OBNL, par rapport aux OBNL locales sans financement extérieur. En effet, les ASBL locales sont généralement de petite taille, avec des ressources financières limitées, principalement issues des cotisations mensuelles de leurs membres (en moyenne 2 000 BIF par membre).

348. La vulnérabilité inhérente des OBNL est évaluée comme moyenne (0.5) en tenant compte de quatorze variables d'entrée, telles que la taille des organisations, le type d'activité, la complexité des structures de contrôle, et le niveau de transparence des méthodes de collecte de fonds, etc.

2.3.6. Évaluation des facteurs atténuants

349. Les facteurs atténuants incluent les mesures prises par le gouvernement et par les OBNL elles-mêmes. L'évaluation des mesures gouvernementales se concentre sur la qualité de la sensibilisation, des politiques des OBNL, du registre des OBNL du GAFI, de la disponibilité de l'information sur les OBNL et des mesures qui n'entravent pas leurs activités.

b. Qualité de la sensibilisation et de l'éducation

350. En ce qui concerne cette variable, le GT n'a pas pu procéder à une évaluation, car la notion de financement du terrorisme (FT) n'est pas intégrée dans la législation régissant les OBNL. Par conséquent, cette problématique ne constitue pas un critère de contrôle. De plus, les services responsables du suivi des OBNL ne sont pas sensibilisés aux risques de FT liés à ces organisations.

c. Qualité des politiques des OBNL

351. Le niveau de qualité des politiques internes des OBNL est jugé faible, en raison de l'absence de politiques claires pour la gestion de ces organisations. Toutefois, le gouvernement a mis en place des lois qui définissent les responsabilités administratives dans la gestion des OBNL et les mécanismes de contrôle.

352. Il existe un Comité interministériel de Suivi et d'Évaluation des activités des ONGE, chargé d'évaluer l'impact social des projets et de vérifier les documents administratifs, les audits internes et externes, ainsi que la régularité des rapports semestriels et annuels, afin d'assurer une gestion conforme aux engagements pris avec le gouvernement (articles 35 et 36 de la loi n° 1/01 du 23 janvier 2017).

353. Le rapport du comité est transmis au ministère des Affaires Étrangères, qui décide des actions à entreprendre concernant les ONGE, telles que l'arrêt ou la suspension de leurs activités, ou l'initiation de poursuites (article du décret n° 100/066 du 8 mai 2020).

354. En plus de ce comité, deux directions ministérielles sont responsables des OBNL : l'une pour les ONGE, au ministère des Affaires Étrangères, et l'autre pour les ASBL, au ministère de l'Intérieur, du Développement Communautaire et de la Sécurité Publique.

355. Certaines cellules au sein des ministères sectoriels coordonnent le suivi des projets des ONGE partenaires (article 34 de la loi de 2017 sur la coopération entre le Burundi et les ONGE).

356. Toutefois, l'action de ces organes est limitée par le manque de ressources humaines et financières, et les rapports produits ne semblent pas avoir d'impact, car aucune sanction n'a été prise malgré les irrégularités signalées.

Conclusion

357. Du point de vue de la localisation géographique des groupes terroristes, sur base de plusieurs sources concordantes, le GT a constaté que le Burundi ne connaît pas de groupes terroristes basés sur son territoire, mais plutôt à l'est de la RDC ce qui représente tout de même une menace directe pour le Burundi.

358. Au regard du contexte sécuritaire régional, vu le niveau (élevé) de vulnérabilité nationale face au BC/FT et compte tenu de la prépondérance du secteur informel, le GT a des raisons de croire que les secteurs financier et immobilier ainsi que les sociétés privées pourraient être pour financer le terrorisme.

359. Les autres sources de financement de ces groupes terroristes sont notamment le soutien des différents alliés, ainsi que le financement participatif. L'existence de liens, parfois familiaux, avec des membres de groupes terroristes, conduit à présumer que certains Burundais (*sympathisants*) apportent de soutien moral, financier et/ou matériel à ces groupes terroristes.

360. Le cadre légal de LFT a été mis en place, mais présente certaines lacunes. Cependant, la mise en application des dispositions légales relatives à la LFT présente des failles qui entravent le suivi, la dénonciation, la répression des contrevenants et la prise des sanctions financières ciblées contre le

terrorisme, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive constituant ainsi une vulnérabilité non négligeable face au FT.

361. Le manque de ressources humaines spécialisées, de ressources financières suffisantes, d'équipements adaptés et de formation adéquate, ainsi que le problème de corruption, augmente le risque de FT. L'absence d'une autorité compétente pour effectuer les désignations nationales, conformément à la résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies, constitue un point de faiblesse dans la LFT.

362. L'évaluation du risque de financement du terrorisme (FT) lié aux activités des Organisations à But Non Lucratif (OBNL) opérant au Burundi a montré qu'aucune preuve concrète n'indique que ces organisations soient impliquées dans des activités terroristes. Malgré l'ampleur des financements et des projets, notamment des OBNL étrangères disposant de budgets conséquents, aucune OBNL n'a été identifiée comme ayant un lien avec des groupes terroristes.

363. Les OBNL locales, bien que nombreuses, opèrent principalement avec des ressources limitées, souvent provenant de cotisations locales. Par ailleurs, bien que des textes législatifs et réglementaires existent pour encadrer le secteur, les mécanismes de contrôle et de supervision sont encore insuffisants. Le cadre législatif mis en place par le gouvernement, bien qu'en développement, présente des lacunes en matière de sensibilisation et de formation concernant le risque de financement du terrorisme.

364. En termes de vulnérabilité inhérente, le secteur des OBNL présente un risque moyen, en raison de la diversité des entités en présence, mais également des difficultés opérationnelles liées à un manque de ressources humaines et financières pour mener des contrôles rigoureux.

Recommandations

- Mettre en place un cadre juridique et réglementaire nécessaire à l'application de sanctions financières ciblées contre le terrorisme, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive, et ;
- Élaborer et mettre en œuvre un programme de formation continue en matière de LFT, au bénéfice de toutes les parties prenantes à la chaîne de valeurs de LBC/FT ;
- Doter les organes compétents de ressources humaines spécialisées, de ressources financières suffisantes et d'équipements adaptés ;
- Désigner une autorité compétente pour effectuer les désignations nationales, conformément à la résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies ;

3. CONCLUSION GÉNÉRALE

Résultats de l'ENR

365. Les résultats de l'ENR révèlent que le Burundi fait face à des défis considérables, menaçant la stabilité financière, l'intégrité de son système économique et son développement durable. En effet, le pays fait face à une menace sérieuse en raison d'un environnement criminel complexe marqué par le détournement des fonds, les infractions fiscales et douanières, la corruption, la contrebande, le trafic des minerais, des pierres précieuses et de drogues ainsi que la traite des êtres humains. La vulnérabilité globale est élevée résultant d'une vulnérabilité sectorielle élevée et d'une faible capacité du pays à contrer efficacement ces menaces.

Lacunes identifiées

366. L'évaluation nationale a mis en évidence un manque significatif de données statistiques fiables, particulièrement dans les secteurs publics. Cette carence est aggravée par l'absence d'un cadre de gouvernance clair pour la collecte et l'utilisation de ces données, ce qui constitue un obstacle majeur à l'efficacité de la LBC/FT.

367. Le cadre légal burundais en matière de LBC/FT présente des lacunes importantes : les rôles et responsabilités des différentes autorités de supervision ne sont pas clairement définis, et il existe un vide juridique concernant la désignation de ces autorités. De plus, les dispositions légales relatives à la conformité des entreprises aux mesures de LBC/FT sont insuffisantes.

368. Le Burundi ne dispose actuellement ni d'une politique nationale ni d'une stratégie basée sur les risques pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Cette absence de cadre stratégique global entrave la coordination des efforts et l'allocation efficace des ressources.

369. Le pays fait face à un manque de coordination entre les différentes entités impliquées dans la LBC/FT. L'absence d'une autorité de coordination nationale chargée de piloter et de superviser l'ensemble des actions menées en la matière est particulièrement problématique. Le cadre de concertation entre les hautes autorités politiques sur les questions de LBC/FT est insuffisant. Cette lacune empêche une prise de décision éclairée et une mobilisation suffisante des ressources nécessaires pour faire face à ces menaces.

370. La CRF du Burundi, bien qu'étant un élément clé du dispositif de LBC/FT, fait face à plusieurs contraintes. Elle manque de ressources financières, humaines et matérielles suffisantes pour remplir pleinement sa mission. De plus, le personnel de la CNRF n'est pas toujours suffisamment formé aux techniques d'analyse financière.

371. Le Burundi ne dispose pas d'une agence spécialisée dédiée à la gestion des saisies et au recouvrement des avoirs criminels. L'absence d'un tel mécanisme affaiblit considérablement l'efficacité de la LBC, en privant l'État des ressources financières issues de la criminalité.

372. Le système judiciaire burundais ne dispose pas d'une juridiction spécialisée pour traiter les affaires liées au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme. L'absence d'une telle

juridiction pourrait entraîner des délais de jugement plus longs et une expertise réduite des magistrats chargés de ces dossiers.

373. Les organes d'investigation et de répression des crimes financiers au Burundi souffrent d'un manque de ressources financières et humaines. De plus, le personnel de ces organes ne dispose pas encore des compétences spécifiques requises pour mener à bien des enquêtes complexes en matière de blanchiment de capitaux.

374. Les connaissances en matière de LBC/FT sont largement insuffisantes au sein de l'ensemble des acteurs concernés, qu'il s'agisse des institutions financières, des professionnels du droit, ou encore des EPNFD. Ce manque de sensibilisation et de formation constitue un obstacle majeur à la mise en œuvre effective des mesures de LBC/FT.

375. Les frontières du Burundi, notamment celles que le pays partage avec la RDC, sont poreuses en raison d'un manque de moyens humains et techniques adaptés. Cette situation facilite les activités illicites telles que le trafic de minerais et des pierres précieuses.

376. Le secteur informel occupe une place importante dans l'économie burundaise, limitant ainsi la traçabilité des transactions financières et favorisant les activités de blanchiment de capitaux.

377. Le système d'identification des citoyens burundais est peu fiable et ne garantit pas la sécurité des données personnelles. L'absence d'une infrastructure d'identification robuste facilite l'usurpation d'identité et les activités frauduleuses.

378. Le Burundi ne dispose pas d'un registre national des bénéficiaires effectifs, ce qui rend difficile l'identification des véritables propriétaires des sociétés. Ce manque de transparence favorise l'anonymat et facilite le blanchiment de capitaux.

379. Les institutions déclarantes burundaises ne détectent pas suffisamment les opérations suspectes et ne déclarent pas systématiquement les Opérations Suspectes (OS) à la CNRF. Cette défaillance est due à un manque de logiciels adaptés, de formation, à des procédures internes inadéquates et à une culture de conformité peu développée.

380. La fonction de conformité aux mesures de LBC/FT est souvent absente ou mal mise en œuvre au sein des institutions déclarantes. Les responsables de la conformité, là où ils existent, ne disposent pas toujours des ressources nécessaires pour mener à bien leurs missions et ne sont pas suffisamment indépendants.

381. Le cadre juridique et réglementaire burundais ne prévoit pas de dispositions spécifiques pour la mise en œuvre des résolutions 1267 et 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies, qui visent à lutter contre le financement du terrorisme.

382. Le Burundi n'a pas encore désigné formellement une autorité compétente pour effectuer les désignations des personnes et des entités liées au terrorisme, conformément aux résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies.

383. Le Burundi est signataires de plusieurs conventions internationales. Cependant, il n'a pas encore ratifié la Convention de 1999 sur la répression du financement du terrorisme, bien qu'il en soit signataire.

384. En ce qui concerne l'entraide judiciaire, elle est mise en œuvre pour les demandes internationales relatives au terrorisme, au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme. Ces demandes sont reçues par le ministère ayant les Affaires étrangères dans ses attributions. Toutefois, la loi ne précise pas les demandes sortantes, ni les modalités de coopération pour la confiscation et la saisie de biens obtenus illicitement.

385. De plus, la loi ne définit pas de procédures simplifiées pour l'extradition et ne précise pas si le Burundi peut extradier ses propres citoyens.

386. Les lois régissant les organisations à but non lucratif (OBNL) au Burundi ne contiennent pas de dispositions spécifiques pour prévenir le financement du terrorisme.

387. Les OBNL burundaises ainsi que leurs autorités de contrôle et de supervision font face à plusieurs défis en matière de lutte contre le financement du terrorisme. Ces dernières manquent de sensibilisation aux risques, de ressources financières et de coordination.

Recommandations

388. Dans une perspective d'atténuation des risques identifiés, l'équipe d'évaluation propose une mise en place des mesures solides. Pour ce faire, les autorités burundaises devraient :

- 1) Mettre en place un outil statistique (logiciel centralisateur des données statistiques à l'échelle nationale) et un cadre de gouvernance clair pour la collecte et l'utilisation des données ;
- 2) Actualiser le cadre légal pour identifier clairement l'autorité de supervision dédiée pour chaque secteur et clarifier les rôles et responsabilités de la Cellule et des superviseurs traditionnels en matière de LBC/FT, d'abord dans la loi LBC/FT, et ensuite dans les lois sectorielles ;
- 3) Elaborer une politique et une stratégie nationale de LBC/FT ;
- 4) Mettre en place une autorité de coordination nationale des efforts et initiatives de LBC/FT ;
- 5) Mettre en place un cadre de concertation pour les hautes autorités politiques en matière de LBC/FT ;
- 6) Rendre la CNRF pleinement opérationnelle, en s'assurant qu'elle soit dotée des ressources financières suffisantes, de bureaux et d'infrastructures informatiques alignés sur les normes internationales des CRFs, ainsi que d'un personnel suffisamment formé, afin qu'elle puisse jouer un rôle de premier plan dans la construction du régime national de LBC/FT ;
- 7) Mettre en place une agence spécialisée dans la gestion des saisies et le recouvrement des avoirs criminels ;
- 8) Mettre en place une juridiction spécialisée (une Cour et son Parquet) pour traiter les affaires relatives au BC/FT ;

- 9) Doter les organes d'investigation et de répression des crimes financiers des ressources humaines et financières suffisantes et renforcer les compétences de leur personnel en matière d'investigation financière ;
- 10) Elaborer et mettre en œuvre des programmes de formation au bénéfice du personnel des organes de supervision et des assujettis ;
- 11) Renforcer la coopération internationale pour lutter contre les crimes financiers transnationaux, mais aussi, les contrôles aux frontières du Burundi, en particulier celles qu'il partage avec la RDC (augmentation des effectifs des agents aux frontières, investissement dans des équipements modernes de détection et de surveillance) ;
- 12) Accélérer la mise en œuvre de la politique d'inclusion financière ;
- 13) Mettre en place une infrastructure d'identification des citoyens fiable et sécurisée ;
- 14) Mettre en place un registre national des bénéficiaires effectifs, accessible aux autorités compétentes ;
- 15) Améliorer la détection des opérations suspectes au sein des institutions déclarantes et déclarer sans délai toutes les opérations suspectes à la CNRF ;
- 16) Mettre en place/ renforcer la fonction de conformité, au sein de toutes les institutions déclarantes, par la création des départements/directions de conformité dédiés, mais aussi, la nomination d'un responsable de la conformité disposant de l'autorité nécessaire pour assurer cette fonction ;
- 17) Mettre en place un cadre juridique et réglementaire nécessaire à l'application de sanctions financières ciblées contre le terrorisme, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive ;
- 18) Désigner une autorité compétente pour effectuer les désignations nationales, conformément à la résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies ;
- 19) Donner la priorité à la ratification de la Convention internationale des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme de 1999 ;
- 20) Prévoir, lors de l'amendement de la loi LBC/FT, des dispositions/procédures pour les demandes d'entraide judiciaire sortantes et des dispositions sur l'entraide judiciaire relative au traçage des biens obtenus illicitement, des produits, de la confiscation et de la saisie et veiller à la mise en œuvre de mécanismes de saisie de l'entraide judiciaire entrante et sortante ;
- 21) Prévoir des procédures d'extradition simplifiées qui stipulent clairement que les citoyens burundais peuvent être extradés au cas où une telle mesure ne serait pas contraire à l'esprit de la Constitution du Burundi ;
- 22) Prévoir, dans les lois et règlements régissant les OBNL, des dispositions relatives à la prévention contre le FT ;

23) Assurer aux organes de contrôle/supervision des OBNL des ressources financières suffisantes ainsi qu'une formation spécifique sur le risque de FT lié aux activités des OBNL.

389. Face à ces défis, les recommandations formulées dans ce rapport offrent une feuille de route essentielle pour renforcer la résilience du Burundi face à ces menaces et vulnérabilités. Les autorités burundaises devraient agir de manière urgente et coordonnée sur plusieurs axes prioritaires : la révision du cadre légal et institutionnel de LBC/FT pour l'aligner aux normes internationales ; le renforcement des capacités nationales en matière de prévention, de détection et de répression des crimes financiers; la promotion de la transparence et de l'intégrité pour lutter contre la corruption et le renforcement de la coopération internationale pour contrer les réseaux transnationaux de criminalité financière.

390. Ces mesures sont indispensables pour combler les lacunes existantes, clarifier les responsabilités des acteurs concernés, et garantir une réponse cohérente et efficace contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, afin d'assurer un avenir plus sûr et prospère pour le Burundi.

391. Pour y arriver, il faudra s'assurer d'une volonté politique manifeste et l'implication active de tous les acteurs tant nationaux qu'internationaux (les autorités compétentes, le secteur privé, les partenaires du Burundi au développement, ...) afin de permettre au Burundi de surmonter ces défis et de créer un environnement économique plus sain et transparent, propice à un développement durable et inclusif, garant de la stabilité financière et la restauration de la confiance des investisseurs.

PLAN D'ACTION POUR ATTENUER LES RISQUES IDENTIFIES

Source de risque	Action clé	Plan d'action détaillé	Responsables	Court Terme
				Moyen Terme
				Long Terme
1) Incomplétude et inadéquation de la loi n°1/02 du 04 février 2008 portant Lutte contre le Blanchiment de Capitaux et le Financement du Terrorisme (LBC/FT)	Actualiser la loi LBC/FT pour la mettre en conformité avec les normes internationales	Définir un mécanisme de concertation entre les hautes autorités politique en matière de LBC/FT ;	CNRF	Court Terme
		Prévoir la création d'une autorité ou d'un comité national de coordination en matière de LBC/FT ;	Ministère de la Justice	
		Prévoir un tribunal ou d'une autorité compétente pour effectuer les désignations nationales, conformément à la résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies	Conseil consultatif en matière de LBC/FT (si déjà mis en place)	
		Prévoir la création d'une autorité spécialisée dans la gestion des saisies et le recouvrement des avoirs illicites		
		Prévoir le mécanisme d'application des sanctions financières ciblées conformément aux recommandations 6 et 7 du GAFI		
		Clarifier les rôles et responsabilités des autorités de régulation et de contrôle en matière de LBC/FT		

		Prévoir des dispositions relatives aux demandes d'entraide judiciaire entrantes et sortantes ainsi qu'au traçage des biens obtenus illicitement, des produits, de la confiscation et de la saisie		
		Prévoir des procédures d'extradition simplifiées qui stipulent clairement que les citoyens burundais peuvent être extradés au cas où une telle mesure ne serait pas contraire à l'esprit de la Constitution du Burundi ;		
		Prévoir de dispositions spécifiques pour la mise en œuvre des résolutions 1267 et 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies		
2) La non-opérationnalisation effective de la CNFR	Rendre la CNRF pleinement opérationnelle	1. Doter la CNRF des ressources financières suffisantes, de bureaux et d'infrastructures informatiques alignés sur les normes internationales des CRFs, ainsi que d'un personnel suffisamment formé 2. Garantir à la CNRF une indépendance opérationnelle et une autonomie de gestion lui permettant d'accomplir sa mission	CNRF, MFBPE Les partenaires	Court Terme
3) Absence d'une politique et d'une stratégie nationale	Elaborer une politique et une stratégie nationale	Mettre en place un comité chargé d'élaborer la politique et la	CNRF MFBPE	Court Terme

LBC/FT basées sur les risques	LBC/FT basées sur les risques	stratégie nationale LBC/FT basées sur les risques Mettre à la disposition du Comité, des ressources financières et logistiques nécessaires	Conseil consultatif en matière de LBC/FT (si déjà mis en place)	
4) Inefficacité de la coopération nationale : Absence d'un cadre de concertation des hautes autorités politiques Absence d'une autorité de coordination nationale de la LBC/FT	Mettre en place un cadre de concertation pour les hautes autorités politiques en matière de LBC/FT	Préparer un projet de décret portant organisation, composition, missions et fonctionnement de ce cadre	CNRF Ministère des Finances Présidence de la République	Court Terme
		Nomination des membres de ce cadre de concertation	CNRF	
	Mettre en place une autorité de coordination nationale des efforts et initiatives de LBC/FT	Préparer un projet de décret portant organisation, composition, missions, et fonctionnement de cette autorité	Ministère des Finances Présidence de la République	
		Nomination des membres de cette autorité		
5) Manque de ressources financières et humaines pour les organes de supervision, d'investigation et de répression des crimes financiers	Doter les organes de supervision, d'investigation et de répression des crimes financiers des ressources humaines et	Recruter un personnel suffisant	Ministères des finances	Court à Moyen Terme
		Renforcer les compétences du personnel existant par des formations en matière d'investigation financière	Ministère de la justice	
		Doter les organes de supervision, d'investigation et de répression		

y compris les BC/FT	financières suffisantes	des crimes financiers d'un budget suffisant	Conseil consultatif en matière de LBC/FT	
6) Manque de connaissances en matière de LBC/FT au sein de l'ensemble des institutions financières, des professionnels du droit, ou encore des EPNFD.	Assurer la sensibilisation et la formation des parties prenantes en matières LBC/FT	Elaborer et mettre en œuvre des programmes de formation au bénéfice du personnel des organes de supervision et des assujettis ;	Les acteurs concernés	Court à Moyen Terme
		Sensibiliser et former les institutions financières, les EPNFD et des professionnels du droit sur la LBC/FT	CNRF Conseil consultatif en matière de LBC/FT	
7) Inefficacité de détection et de Déclaration des Opérations Suspectes (DOS)	Améliorer la détection des opérations suspectes au sein des institutions déclarantes et déclarer sans délai toutes les opérations suspectes à la CNRF	Sensibiliser les assujettis sur la LBC/FT pour développer une culture de conformité	CNRF	Court à Moyen Terme
		Acquisition de logiciels adaptés pour détecter les opérations suspectes	Assujettis	
		Former les assujettis sur les procédures internes relatives à la LBC/FT	Conseil consultatif en matière de LBC/FT	
8) Inefficacité de la conformité	Mettre en place/ renforcer la fonction de conformité, au sein de toutes les institutions déclarantes	Création des départements/directions de conformité	Assujettis	Court à Moyen Terme
		Nomination d'un responsable de la conformité disposant de l'autorité nécessaire pour assurer cette fonction de conformité,	Conseil consultatif en matière de LBC/FT	
		Doter les responsables de la conformité des ressources nécessaires pour mener à bien		

		leurs missions en toute indépendance.		
9) Porosité des frontières	-Renforcer la coopération internationale pour lutter contre les crimes financiers transnationaux -Renforcer la surveillance des frontières	Mettre en place /Renforcer les mécanismes conjoints de lutte contre la criminalité transfrontalière	Migrations SNR OBR CNRF	Moyen à Long Terme
		Augmentation des effectifs des agents aux frontières surtout avec la RDC		
		Investissement dans des équipements modernes de détection et de surveillance)		
10) Prépondérance de l'économie informelle	Accélérer la mise en œuvre de la politique d'inclusion financière	Accélérer la mise en œuvre de la politique d'inclusion financière	BRB Conseil consultatif en matière de LBC/FT	Moyen à Long Terme
11) Retard de ratification de la Convention de 1999 sur la répression du financement du terrorisme	Donner la priorité à la ratification de la Convention internationale des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme de 1999	Ratifier la Convention internationale des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme de 1999	Ministère des Relations Extérieures, des Affaires étrangères et de coopération au développement Conseil consultatif en matière de LBC/FT	Court à Moyen Terme

12) Absence d'une juridiction spécialisée pour traiter les affaires des Blanchiment de Capitaux et de Financement du Terrorisme	Mettre en place une juridiction spécialisée pour traiter les affaires des Blanchiment de Capitaux et de Financement du Terrorisme	Amender la loi relative à l'organisation des compétences judiciaires pour insérer des dispositions relatives à la création de cette juridiction Préparer un projet de décret portant organisation, composition, missions et fonctionnement de cette juridiction Nomination des membres de cette juridiction	Conseil consultatif en matière de LBC/FT CNRF Ministère de la justice Présidence	Moyen à Long Terme
13) Absence d'une agence spécialisée dédiée à la gestion des saisies et au recouvrement des avoirs criminels	Mettre en place une agence spécialisée dans la gestion des saisies et le recouvrement des avoirs criminels	Préparer un projet de décret portant organisation, composition, missions et fonctionnement de cette agence Nomination des membres de cette agence	Ministère de la justice CNRF Présidence Conseil consultatif LBC/FT	Moyen à Long Terme
14) Manque de données statistiques fiables	Mettre en place un outil statistique	Acquisition d'un logiciel centralisateur des données statistiques à l'échelle nationale Mettre en place un cadre de gouvernance clair pour la collecte et l'utilisation des données	INSTBU Conseil consultatif en matière de LBC/FT Les Ministères sectoriels	Moyen à Long Terme
15) Incomplétude des lois régissant les organisations à but non lucratif	Prévoir, dans les lois et règlements régissant les OBNL, des dispositions relatives à la	Révision de la loi régissant les OBNL pour incorporer de dispositions spécifiques pour prévenir le financement du terrorisme.	Ministère des relations extérieures Ministère de la Justice	Moyen à Long Terme

(OBNL) en matière de la LFT	prévention contre le FT		Conseil consultatif en matière de LBC/FT	
16) Inefficacité de l'infrastructure d'identification des citoyens	Mettre en place une infrastructure d'identification des citoyens fiable et sécurisée	Mettre en place une base de données nationale fiable et sécurisée Instaurer des cartes d'identités infalsifiables	Ministère de l'intérieur Conseil consultatif en matière de LBC/FT	Moyen à Long Terme
17) Absence d'un registre national des bénéficiaires effectifs	Mettre en place un registre national des bénéficiaires effectifs, accessible aux autorités compétentes	Mettre en place un cadre réglementaire relative à la mise en place et la gestion d'un registre national des bénéficiaires effectifs	Ministère du commerce ADB Conseil consultatif en matière de LBC/FT	Moyen à Long Terme

SOURCES ET RÉFÉRENCES

- *La loi n° 1/02 du 04 février 2008 portant Lutte contre le Blanchiment de Capitaux et le Financement du Terrorisme (LBC/FT) ;*
- *Le Décret n° 100/044 du 16 mars 2020, portant création, missions, organisation et fonctionnement de la Cellule Nationale du Renseignement Financier du Burundi ;*
- *La loi n°1/17 du 22 août 2017 régissant les activités bancaires ;*
- *La loi N°1/27 du 29 décembre 2017 portant révision du Code pénal ;*
- *La loi n° 1/12 du 18 avril 2006 portant mesures de prévention et de répression de la corruption et des infractions connexes ;*
- *La loi organique n°1/21 du 3 août 2019 portant modification de la loi n° 1/07 du 25 Février 2005 régissant la Cour suprême ;*
- *Projection démographique de la Banque mondiale effectuée en 2020 ;*
- *La Circulaire n°21/2018 relative à la gouvernance d'entreprise dans les établissements de crédit publiée en vertu Loi n°1/17 du 22 août 2017 régissant les activités bancaires ;*
- *La loi N°1/19 du 17 juin 2021 modifiant la loi N°1/24 du 10 septembre 2008 régissant le code des investissements au Burundi ;*
- *Le Règlement N°001/2018 relatif aux activités de microfinance ;*
- *Le Règlement n° 001/2017 relatif aux services de paiement et aux établissements de paiement ;*
- *Rapport annuel de supervision (BRB 2022) ;*
- *Les rapports de l'INSBU (2021-2022)*
- *Les rapports de l'OBR (2021-2023)*
- *Déclaration de l'OLUCOME à l'occasion de la journée africaine de lutte contre la corruption, le 11 juillet 2023 ;*
- *Rapport sur l'indice de perception de la corruption, Transparency International, 2023 ;*
- *Déclaration de la conférence des Evêques catholiques du Burundi en date du 6 septembre 2023 ;*
- *Rapport de GLOBAL INITIATIVE sur l'Indice mondial du crime organisé au Burundi, 2021-2023 ;*
- *Rapport final du Groupe d'experts de l'ONU sur la République démocratique du Congo, 09 juillet 2024*
- *Rapport de Transparency international sur l'IPC 2023,*
- *Rapport 2012 d'évaluation détaillé sur la lutte contre le BC/FT ;*
- *Rapport d'évaluation de la Banque Mondiale, 2012 ;*
- *loi no 1/12 du 25 novembre relatif aux procédures fiscales et non fiscales ;*

- *Rapport annuel du secteur des assurances, Exercice 2022 ;*
- *MFBPE, Service de la prévision Macroéconomique et Prospective, Modèle MACMOD-BI ;*
- *Loi n° 1/14 du 24 décembre 2020 portant modification de la loi n° 1/02 du 24 janvier 2013 relative aux impôts sur les revenus du Burundi ;*
- *Loi n° 1/09 du 30 mai 2011 portant code des sociétés privées et à participation publique du Burundi ;*
- *RIM, Indicateurs du secteur des IMF au 31 décembre 2023 ;*
- *Loi n° 06/27 du 27 mars 2023 portant modification de la loi n° 1/004 du 9 juillet 1996 portant organisation et fonctionnement du Notariat ainsi que le statut des Notaires ;*
- *INSBU, note de synthèse de l'activité économique du Burundi-2021 ;*
- *Décret n° 100/053 du 11 mai 2001 portant création de l'Ordre des Professionnels Comptables ;*
- *Loi N° 1/02 du 27 janvier 2017 portant cadre organique des ASBL ;*
- *Stratégie nationale d'inclusion financière (SNIF) 2015-2020 ;*
- *Rapport d'enquête de la BRB sur l'offre des produits et services financiers formels au Burundi au 31 décembre 2021 ;*
- *Rapport de la Banque Mondiale, 2023 ;*
- *Publication du Journal IWACU en date du 20 février 2019.*

ANNEXE : LISTE DES INSTITUTIONS PARTICIPANTES

1. Cellule Nationale du Renseignement Financier (CNRF)
2. Ministère de la justice
3. Police Nationale du Burundi (PNB)
4. Cour anticorruption
5. Ministère de l'hydraulique, de l'Energie et des mines
6. Office Burundais des Recettes (OBR)
7. Service National de Renseignement (SNR)
8. Présidence de la République
9. Ministère des finances, du budget et de la planification économique
10. Primature
11. Banque de la République du Burundi (BRB)
12. Association des Banques et Etablissements Financiers (ABEF)
13. Université du Burundi (UB)
14. Agence de Régulation et de Contrôle des Assurances (ARCA)
15. Société d'Assurances du Burundi (SOCABU)
16. Association des Assureurs du Burundi (ASSUR)
17. Réseau des Institutions de Micro finance (RIM)
18. Fatière Nationale des COOPEC du Burundi (FENACOBUR)
19. Barreau de Gitega
20. B-switch
21. Agence de Régulation et de Contrôle des Télécommunications (ARCT)
22. Ministère du commerce, du transport, de l'industrie et du tourisme
23. Banque Commerciale du Burundi (BANCOBUR)
24. Banque Communautaire et Agricole du Burundi (BCAB)
25. Ministère de l'environnement, de l'agriculture et de l'élevage
26. Bureau du procureur général de la République
27. KCB Bank
28. Business Insurance and Reinsurance Company (BIC)
29. Régie Nationale des Postes (RNP)
30. Bureau de change
31. Caisse Coopérative d'Epargne et de Crédit Mutuel (CECM)
32. Ordre des Professionnels Comptables (OPC)
33. Office de Notaires
34. Ministère de l'intérieur, du développement communautaire et de la sécurité publique
35. Interbank Burundi (IBB)
36. Observatoire de Lutte contre la Corruption et les Malversations Economiques (OLUCOME)
37. Force de Défense Nationale du Burundi (FDNB)
38. BCN-INTERPOL
39. Caritas Burundi

40. Banque Nationale pour le Développement Economique (BNDE)
41. Loterie Nationale du Burundi (LONA)
42. Maison de courtiers (Azimuts Insurance Brokers)
43. Agence de Dédouanement Fiable et Fidèle (ADEFI)
44. Banque de Crédit de Bujumbura (BCB)
45. Office Burundais pour la Protection de l'Environnement (OBPE)
46. Association pour une Jeunesse Africaine Progressiste (AJAP)
47. Institut National des Statistiques du Burundi (INSBU)
48. Agence de Développement du Burundi (ADB)
49. Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération au Développement