

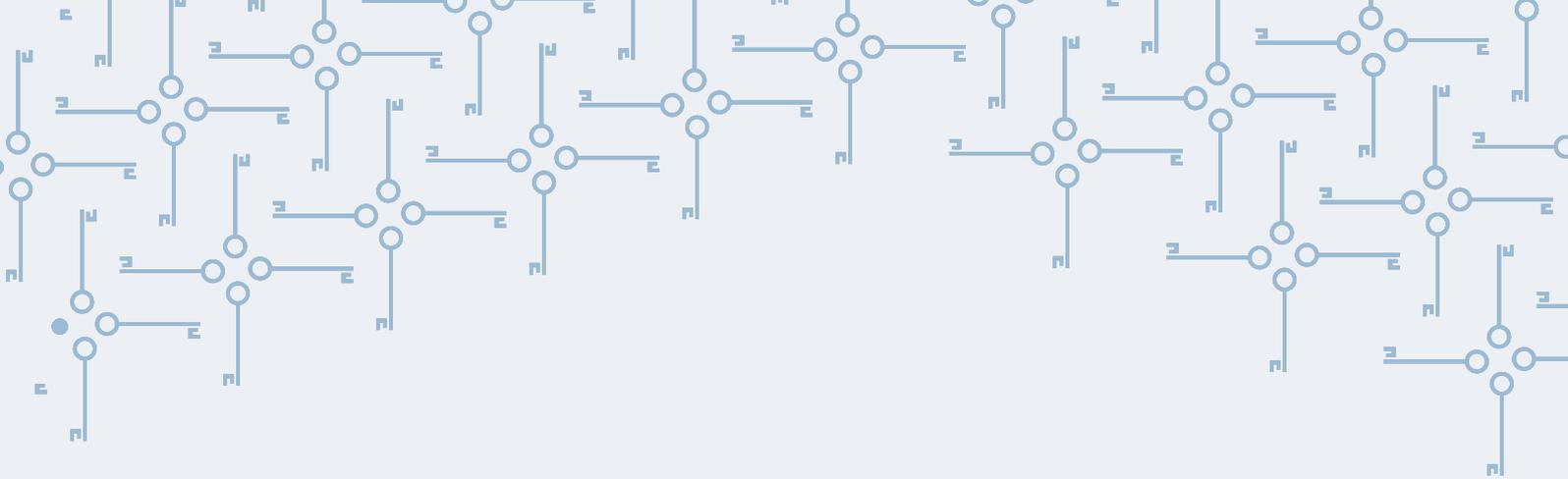
Opening Extractives

Déverrouiller les
données sur les
bénéficiaires effectifs

Rapport

Sénégal : orientation et évaluation

Novembre 2022 (publié en anglais en novembre 2022)



Contents

Abréviations et acronymes	3
Introduction	6
La propriété effective au Sénégal : état des lieux	9
Résumé des conclusions	22
Résumé des recommandations	24
Conclusions	26
Annexes	27

Abréviations et acronymes

AMLD	Directives anti-blanchiment (Anti-money Laundering Directives)
BODS	Norme sur les données concernant la propriété effective
DP	Décret présidentiel
GAFI	Groupe d'action financière
GIABA	Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique de l'Ouest
ITIE	Initiative pour la transparence dans les industries extractives
LBC	Lutte contre le blanchiment de capitaux
LFT	Lutte contre le financement du terrorisme
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PPE	Personne politiquement exposée
RCCM	Le Registre du Commerce et du Crédit mobilier
REM	Rapport d'évaluation mutuelle
SN-ITIE	ITIE Sénégal
SOE	Entreprise publique (on parle également d'entreprise d'État)
TPE	Transparence de la propriété effective
UE	Union européenne
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest Africaine

Résumé exécutif

Le présent rapport examine l'état des lieux actuel de la propriété effective au Sénégal. Il explore le cadre législatif de la propriété effective, le système utilisé pour collecter les données relatives aux bénéficiaires effectifs et l'accessibilité de ces données au public. S'appuyant sur les principes Open Ownership (principes OO), ce rapport évalue les mesures que le Sénégal devrait adopter afin de mettre en place un registre public des bénéficiaires effectifs couvrant l'ensemble de l'économie.

La mise en place d'un tel registre peut procurer de réels avantages à l'économie du pays et permettre de mieux comprendre qui investit dans l'économie, tout en contribuant à la lutte contre la corruption, le blanchiment d'argent et autres activités financières illicites. Le Sénégal a déjà pris un certain nombre de mesures sur la transparence de la propriété effective (TPE), notamment en intégrant une définition de la propriété effective dans la loi et en mettant en place un système de déclaration des bénéficiaires effectifs pour répondre aux exigences de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE).

Cependant, le pays ne respecte pas encore les bonnes pratiques internationales en matière de déclaration de la propriété effective. L'organe régional du Groupe d'action financière (GAFI), le Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique de l'Ouest (GIABA), a évalué la conformité du Sénégal vis-à-vis de la recommandation sur la propriété effective. Il a publié son rapport d'évaluation mutuelle (REM) en mai 2018 et le Sénégal s'est vu attribuer des notes comprises entre faible et non conforme pour sa mise en œuvre de la TPE.¹ Le REM note qu'« il n'existe pas dans le pays de dispositif juridique et institutionnel d'identification des bénéficiaires effectifs des transactions et des propriétaires réels des personnes morales ».²

S'appuyant sur nos recherches documentaires et les réunions de consultation avec les principaux organismes de mise en œuvre, le présent rapport constate que depuis le REM du GIABA en 2018, le gouvernement a pris des mesures en matière de TPE, qui comprennent :

1. La transposition en droit interne de la directive de l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC)³ ;⁴
2. L'adoption d'un document de stratégie nationale de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LFT) pour 2019-2024 ;

1 Voir Mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, Sénégal, Rapport d'évaluation mutuelle, novembre 2018

2 Voir <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer-fsrb/GIABA-Mutual-Evaluation-Senegal-2018.pdf>

3 Directive n° 02-2015-CM-UEMOA relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme dans les États membres de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA)

4 Voir <https://itie.sn/reglementation/>

3. La mise en œuvre d'un décret présidentiel,⁵ qui instaure un système de déclaration des bénéficiaires effectifs pour les industries extractives, notamment en exigeant des données relatives à ces bénéficiaires de la part de toutes les entreprises détenant ou postulant à des licences d'extraction, et en les collectant dans le Registre du Commerce et du Crédit mobilier (RCCM) ; et
4. La modification du Code général des impôts par la Loi de finances 2021, ayant instauré une obligation légale, néanmoins non exécutoire à ce jour, pour les entreprises d'identifier et de déclarer leur propriété effective à l'administration fiscale.

Le présent rapport révèle également ce qui suit :

5. Lors de la Validation ITIE, il a été estimé que le Sénégal avait pleinement satisfait aux critères initiaux concernant la mise en œuvre de l'Exigence 2.5 sur la TPE ;
6. Il n'existe aucune obligation légale pour le gouvernement de créer et de tenir un registre public des bénéficiaires effectifs ;
7. Le seul moyen pour le public d'accéder aux données relatives à la propriété effective est le processus de déclaration de l'ITIE. Ce dernier présente néanmoins certaines limites, notamment concernant l'absence de couverture complète du secteur extractif ;
8. Actuellement, trois définitions de la propriété effective ont cours au Sénégal. Bien qu'elles aient des éléments communs, ces définitions présentent aussi des différences notables ;
9. Les informations sur la propriété effective ne sont pas présentement soumises à une vérification rigoureuse ; et
10. Les sanctions pour non-conformité aux exigences de déclaration de la propriété effective ne sont pas actuellement appliquées.

Les principales recommandations de ce rapport portent sur la mise en place d'une législation spécifique visant à créer un registre public des bénéficiaires effectifs et à le tenir à jour. Le gouvernement devrait également mettre en place un groupe de travail pluridisciplinaire chargé de rédiger cette législation et de donner son avis sur les décisions politiques. Le rapport formule également plusieurs recommandations sur le contenu d'une telle législation relative à la propriété effective.

5 Ibid.

Introduction

Le Sénégal a l'occasion de mettre en place un régime ambitieux de divulgation des bénéficiaires effectifs qui contribuerait de manière essentielle à la prévention et à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme, la corruption et d'autres flux financiers illicites. Un tel régime pourrait également contribuer à insuffler de la confiance dans l'économie, en la rendant plus ouverte et plus compétitive. Il permettrait au Sénégal de respecter les normes internationales, notamment la Norme ITIE 2019 et la Recommandation 24 du GAFI.

Bilan des actions menées à ce jour

Depuis le REM du GIABA en 2018, le gouvernement sénégalais a pris les mesures suivantes :

1. Transposition de la directive relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux de l'UEMOA par l'adoption de la Loi 2018-03. Cette loi donne une définition du bénéficiaire effectif et d'une personne politiquement exposée (PPE). Cependant, elle n'impose pas d'obligation légale aux entités juridiques de collecter ou de déclarer des informations sur la propriété effective. Elle n'oblige pas non plus légalement le gouvernement à établir ou à tenir un registre des bénéficiaires effectifs.
2. Adoption en mai 2019 d'un document de stratégie nationale de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme 2019-2024. La mise en œuvre du plan d'action a commencé par la mobilisation des parties prenantes et par des activités de formation pour les entités déclarantes et les autorités de contrôle.
3. Publication et mise en œuvre du Décret présidentiel 2020-791 relatif aux informations sur les bénéficiaires effectifs dans le secteur extractif. Ce décret comprend :
 - une définition du bénéficiaire effectif ;

- des références à la définition de la PPE de la Loi 2018-03 ;
 - une obligation légale pour le gouvernement d'établir un registre électronique des informations sur la propriété effective des entreprises actives dans le secteur extractif ;
 - une obligation légale pour le RCCM de collecter les informations relatives à la propriété effective par voie électronique ;
 - l'obligation légale pour les entreprises du secteur extractif de collecter et de déclarer les informations relatives à la propriété effective ; et
 - le formulaire de collecte des informations relatives à la propriété effective (en annexe).
4. Modification de l'article 633 du Code général des impôts par la Loi de finances 2021 du 5 juillet 2021 (publiée au Journal officiel le 9 juillet 2021).⁶ Cette loi a introduit l'obligation pour toutes les personnes morales de fournir à l'administration fiscale les renseignements relatifs à leur propriété effective avant le 31 décembre 2021, aux fins d'enregistrement dans un registre tenu par l'administration fiscale. Les modifications comprennent :
 - une définition du bénéficiaire effectif, avec notamment un seuil de propriété de 25 % ;
 - une obligation de soumettre des informations sur l'identité de chaque bénéficiaire effectif, la nature et l'étendue de sa propriété ou du contrôle qu'il exerce et la date à laquelle il est devenu (et a cessé d'être) un bénéficiaire effectif ;
 - l'obligation de notifier toute modification dans un délai de 30 jours ;
 - l'obligation pour l'administration fiscale de conserver les informations sur les bénéficiaires effectifs pendant 10 ans ; et
 - une référence au Décret présidentiel 2020-791.

Cependant, le décret ministériel visant à mettre en œuvre les modifications de l'article 633 n'a pas encore

⁶ https://itie.sn/?offshore_dl=7608

été publié, ce qui explique pourquoi les dispositions ci-dessus ne sont toujours pas en vigueur.

Le Décret présidentiel 2020-791 confie au RCCM la responsabilité de collecter les informations sur la propriété effective auprès des entreprises extractives et de les mettre à la disposition de l'ITIE Sénégal (SN-ITIE). Le décret dispose que seules les personnes ayant un intérêt légitime, c'est-à-dire une liste exhaustive d'organismes gouvernementaux, peuvent accéder au registre. Dans la pratique, toute personne peut s'adresser au RCCM pour demander à accéder aux informations, le RCCM ayant indiqué que les autorisations sont accordées automatiquement. La Loi 2018-03, le DP 2020-791 et la Loi de finances 2021 sont disponibles sur le site de la SN-ITIE.⁷

Pour mettre en place un régime ambitieux de divulgation des bénéficiaires effectifs, le Sénégal devra s'appuyer sur les progrès réalisés à ce jour dans la promotion de la TPE. La SN-ITIE a joué un rôle important en tant que défenseur de la TPE et fut le moteur d'une grande part des progrès rappelés ci-dessus par la mise en œuvre de l'Exigence 2.5 de la Norme ITIE 2019.⁸ Dans son Rapport d'évaluation final des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Norme ITIE/Validation du Sénégal daté du 21 septembre 2021⁹, le Secrétariat international de l'ITIE reconnaît le rôle joué par la SN-ITIE dans la promotion de la TPE : « Malgré certaines lacunes qui demeurent, l'ITIE Sénégal a contribué à centraliser les informations disparates et à améliorer l'accessibilité des données sur les bénéficiaires juridiques et effectifs d'au moins certaines des entreprises couvertes dans le champ d'application de la déclaration ITIE. »¹⁰

Dans l'ensemble, le Rapport de Validation dresse un tableau général des progrès accomplis en vue de la TPE dans le secteur extractif. L'ITIE s'appuie sur deux phases pour évaluer les progrès réalisés par les pays en vue de satisfaire l'exigence 2.5. La première phase au Sénégal a été menée avant le 31 décembre 2021 et s'est déroulée conformément au cadre de validation de l'ITIE.¹¹ Le rapport, bien que notant les lacunes en matière de déclarations de propriété effective, constate néanmoins que « [l]e Sénégal a pleinement respecté les critères de l'objectif visant à permettre au public de savoir qui possède et contrôle *in fine* les entreprises

opérant dans le secteur des industries extractives du pays, et d'aider à prévenir les pratiques opaques dans la gestion des ressources extractives. » « Tous les aspects des critères initiaux de la Validation de l'Exigence 2.5 ont été traités »¹², la prochaine Validation de l'ITIE portera sur les progrès accomplis vis-à-vis de la série complète de critères associés à l'Exigence 2.5, aux fins d'évaluer l'exhaustivité et la fiabilité des données en matière de propriété effective recueillies et divulguées publiquement au Sénégal. Pour bénéficier d'une évaluation positive, le Sénégal « est tenu de s'assurer que la propriété effective de toutes les sociétés détenant ou postulant pour une licence minière, pétrolière ou gazière est divulguée de manière complète et fiable à partir de janvier 2022 ». ¹³

En mars 2020, le Décret présidentiel 2020-791 (DP 2020-791) a créé l'obligation pour les entreprises actives dans le secteur extractif de déclarer leurs bénéficiaires effectifs au RCCM. Ces informations sont ensuite mises à la disposition de la SN-ITIE pour être publiées dans son rapport annuel ITIE. Il s'agit actuellement du seul système public de déclaration de la propriété effective en place dans le pays.

Le 30 juin 2022, le Sénégal a franchi une nouvelle étape décisive en vue de la TPE avec le lancement national du programme Opening Extractives dans le pays.¹⁴ À cette occasion, le gouvernement a réaffirmé son engagement envers la TPE. Le lancement faisait suite à l'atelier de consultation des parties prenantes qui participait des activités de recherche en vue du présent rapport d'orientation.

L'importance de la TPE pour l'économie sénégalaise

La TPE joue un rôle important dans l'instauration de la confiance dans l'intégrité de l'ensemble de l'économie, pour les citoyens, le gouvernement, le secteur privé et les bailleurs de fonds, tant nationaux qu'internationaux. Les investisseurs internationaux, les bailleurs de fonds et les autres parties prenantes exigent toujours davantage de transparence. Dans le même temps, l'attention se porte davantage sur la propriété effective des entreprises et des actifs à l'échelle mondiale, les gouvernements cherchant à instaurer la confiance et à

⁷ Ibid.

⁸ <https://eiti.org/fr/collections/eiti-standard>

⁹ https://eiti.org/sites/default/files/attachments/eiti_validation_of_senegal_2021_-_final_validation_report_september_2021_fr.pdf

¹⁰ Rapport de validation, p. 32

¹¹ Voir https://eiti.org/sites/default/files/attachments/assessing_implementation_of_eitis_beneficial_ownership_requirement.pdf

¹² Rapport de validation, p. 34

¹³ Rapport de validation, p. 34

¹⁴ Voir <https://eiti.org/fr/blog-post/lancement-de-opening-extractives-au-senegal>

lutter contre l'évasion fiscale, la corruption et le blanchiment de capitaux.

Dans la mesure où le Sénégal continue d'attirer des investissements et des financements internationaux, le pays souhaite répondre à ces attentes en matière de transparence. Le Sénégal est et demeure en concurrence avec d'autres pays pour attirer les investissements étrangers. Les pays qui offrent des niveaux de transparence plus élevés sont susceptibles d'être les plus attractifs, en particulier dans l'environnement financier post-Covid.

Portée

Le présent rapport d'orientation et d'évaluation examine les implications de la TPE pour l'ensemble de l'économie sénégalaise. Il se penche sur les conditions exigées pour mettre en œuvre un système efficace de déclaration de la propriété effective à l'ensemble de l'économie et pour publier des données afférentes de qualité et exploitables. Il évalue les mesures relatives à la TPE actuellement en vigueur au Sénégal, en particulier le système de déclaration de la propriété effective instauré par le DP 2020-791 et la Loi de finances 2021. Le rapport analyse également les implications d'autres législations pertinentes telles que la loi sénégalaise relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux, la Loi 2018-03.

Objectifs

L'objectif global de ce rapport d'orientation et d'évaluation est d'apporter des éléments essentiels à la participation du Sénégal au programme Opening Extractives et de fournir des recommandations concrètes destinées à favoriser la mise en œuvre d'une TPE efficace dans le pays.

Ce rapport d'orientation et d'évaluation :

- recense les parties prenantes importantes ;
- recueille les points de vue des parties prenantes en matière de TPE ;
- présente une analyse de l'environnement politique et juridique ; et
- évalue la situation actuelle de la TPE dans le pays et recense les opportunités et les défis concernant l'amélioration du régime de la TPE au Sénégal.

Méthodologie

La méthodologie consistait en :

- l'implication des parties prenantes sur la base d'une méthodologie reconnue de cartographie et de mobilisation de ces acteurs. Au total, 14 parties prenantes appartenant à 6 organisations ont été interrogées ; une liste figure à l'annexe 1. En outre, un atelier de consultation des parties prenantes a été organisé le 9 juin 2022. 26 personnes ainsi que le personnel d'Opening Extractives y ont assisté ;
- une étude documentaire des éléments pertinents, notamment la législation, les rapports ITIE, les rapports du GAFI et d'autres rapports de tiers. Une liste de documents figure en annexe 2 ;
- la participation au questionnaire d'évaluation et d'orientation d'Open Ownership pour les pays inscrits au programme Opening Extractives.

Cette évaluation s'appuie sur le cadre des Principes Open Ownership pour identifier les défis et les possibilités qui s'offrent au Sénégal concernant la mise en œuvre d'un système robuste de déclaration de la propriété effective à l'ensemble de l'économie. Il existe neuf principes qui couvrent tous les aspects d'un système de déclaration de la propriété effective, de la définition de la propriété effective à la mise à disposition des données sous un format structuré, en passant par les sanctions et l'application des règles.

La propriété effective au Sénégal : état des lieux

Vous trouverez ci-dessous une brève analyse de la manière dont le régime de divulgation du Sénégal peut être comparé aux neuf thèmes des principes OO.

Premier principe Définition précise

Principe

- La propriété effective doit être définie de manière claire et précise par la loi, avec des seuils suffisamment bas pour garantir la divulgation de toutes les modalités de propriété et de contrôle.

Éléments du principe

- Une définition robuste de la propriété effective doit préciser que seule une personne physique peut être qualifiée de bénéficiaire effectif. Une telle définition doit couvrir expressément la propriété et le contrôle directs et indirects.
- Une définition unique et unifiée servant de référence aux autres réglementations doit être posée dans une législation principale et s'appliquer en toutes circonstances.
- Étant donné que la propriété et le contrôle indirects peuvent prendre de nombreuses formes, la définition doit inclure une liste non exhaustive d'exemples, mais aussi une clause très générale afin de prévenir toute faille éventuelle.
- La définition doit également prévoir un seuil suffisamment bas pour englober toute propriété ou tout contrôle significatif, mais pas trop bas pour ne pas créer une charge administrative et de conformité excessive.

- Elle devrait également préciser que les intermédiaires, les prête-noms, les agents et autres personnes similaires ne sont pas des bénéficiaires effectifs.

Évaluation

Le rapport d'évaluation mutuelle (REM) du Sénégal publié par le GIABA en mai 2018 notait que le terme « bénéficiaire effectif » n'apparaissait pas dans le droit sénégalais et que cette absence de définition faisait obstacle à l'accès aux informations sur la propriété effective. Selon le REM, « Le droit sénégalais actuel ignore le vocable de 'bénéficiaire effectif', de sorte qu'il n'existe pas de mécanisme de collecte desdites informations. [Par conséquent] la disponibilité des informations sur les bénéficiaires effectifs des sociétés à un endroit désigné dans le pays ainsi que la possibilité d'obtention de ces informations en temps opportun par une autorité compétente n'ont pas été communiquées par le Sénégal. »¹⁵

Trois mois auparavant, en février 2018, le Sénégal a toutefois transposé la directive 02/2015 de l'UEMOA relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et à la lutte contre le financement du terrorisme dans son droit interne avec la Loi 2018-03. Cette directive (et donc le droit sénégalais) comportait bien une définition de la propriété effective dès cette date. Les études à

¹⁵ Voir p. 162-163, https://www.giaba.org/media/f/1100_FRE%20-%20Final%20REM%20Senegal%20Mai%20rev82219.pdf

l'origine de la déclaration du REM ont très certainement été menées fin 2017 avant la transposition de la directive. En outre, le 19 mars 2020, le gouvernement a promulgué le DP 2020-791 relatif à l'enregistrement de la propriété effective et a modifié le Code général des impôts dans la Loi de finances de juillet 2021. Le décret comme la loi de finances contiennent des définitions différentes du bénéficiaire effectif.

Le Sénégal dispose donc actuellement de trois définitions de la propriété effective inscrites dans la loi. Deux définitions sont énoncées dans la loi : la Loi 2018-03 et la Loi de finances 2021, tandis que la troisième figure dans un décret présidentiel, le DP 2020-791.

Les trois définitions ont plusieurs éléments importants en commun. Elles précisent notamment qu'un bénéficiaire effectif est une personne physique et font référence à la propriété et au contrôle directs et indirects. Elles s'appuient également sur une approche

en cascade pour identifier les bénéficiaires effectifs. La définition du contrôle a vocation à englober toute forme de contrôle. Les définitions précisent également que les prête-noms ne peuvent être considérés comme des bénéficiaires effectifs. La définition qui figure dans le DP 2020-791 fixe un seuil de 2 %, tandis que pour la Loi 2018-03 et la Loi de finances 2021 ce seuil est de 25 %, mais cette dernière prévoit une exception pour les industries extractives en conservant le seuil de 2 %. La Loi 2018-03 propose également une définition des PPE, qui comprend les fonctionnaires nationaux et étrangers, les catégories pertinentes d'agents, les membres de leur famille et leurs proches associés, ainsi que d'autres personnes considérées comme des PPE par une autorité compétente. Le DP 2020-791 fait référence à cette définition. La Loi de finances 2021 fait à son tour référence au DP 2020-791. Pour une meilleure compréhension, les trois définitions sont présentées dans le *Tableau 1* ci-dessous.

Tableau 1. Examen des définitions de la propriété effective au Sénégal

Éléments de la définition	Définition selon la Loi 2018-03	Définition selon le DP 2020-791	Définition selon la Loi sur les finances 2021
Personne physique	Oui	Oui	Oui
Participations de propriété et de contrôle	Oui	Oui	Oui
Intérêts indirects et directs	Oui	Oui	Oui
Seuil de divulgation	25 %	2 %	25 %
Formes des participations économiques ou de contrôle	Fait référence au contrôle « par tout autre moyen » et comprend une liste non exhaustive d'exemples, dont les droits de vote, le contrôle de la direction ou du conseil d'administration.	Fait référence au contrôle « par d'autres moyens » et donne des exemples incluant les droits de vote, le contrôle de la direction ou du conseil d'administration.	Fait référence au contrôle « par tout autre moyen » et comprend une liste non exhaustive d'exemples, dont les droits de vote, le contrôle de la direction ou du conseil d'administration.
Mécanismes de détention de participation	Comprend le capital social, les droits de vote, le contrôle de la direction, du conseil d'administration.	Comprend le capital social, les droits de vote, le contrôle de la direction, du conseil d'administration.	Comprend le capital social, les droits de vote, le contrôle de la direction, du conseil d'administration.

Recommandations

- Le gouvernement devrait adopter une définition unique et unifiée des bénéficiaires effectifs pouvant être utilisée à toutes fins utiles dans le pays. Cette définition devrait être basée sur celle de la Loi 2018-03, qui est plus détaillée que les définitions du DP 2020-791 et de la Loi de finances 2021, et qui est déjà fixée dans loi. La définition unique et unifiée devrait également prendre en compte les recommandations pertinentes qui figurent dans ce rapport.
- La définition unique et unifiée devrait fixer un seuil général inférieur à 25 % mais supérieur à 2 % afin de s'aligner sur les bonnes pratiques internationales émergentes qui tendent vers des seuils plus bas. Un seuil bas devrait être appliqué dans les cas où le bénéficiaire effectif est une PPE. Un seuil de 2 %

entraînerait probablement une charge administrative et de conformité excessive s'il était appliqué à l'ensemble de l'économie. La propriété effective devrait être divulguée lorsque le contrôle global d'un individu sur une société, ou les bénéfices économiques qu'il en retire, atteignent ou dépassent 5 %. Le gouvernement devrait privilégier une approche fondée sur le risque pour fixer ce seuil. Il peut s'agir de fixer des seuils variés pour les bénéficiaires effectifs de différents secteurs économiques (par exemple, un seuil plus bas pour le secteur extractif) et pour différents types de bénéficiaires effectifs (par exemple, les PPE). Cette pratique a déjà été adoptée au Ghana et en Arménie.

Deuxième principe Couverture complète

Principe

- Les données doivent couvrir tous les types pertinents de personnes morales et physiques.

Éléments du principe

- Tous les types d'entités et de constructions juridiques via lesquelles une propriété ou un contrôle peut être exercé(e) (notamment, les entreprises publiques et les entreprises cotées en bourse), ainsi que tous les types de bénéficiaires effectifs (notamment les non-résidents) doivent figurer dans les déclarations, sauf dispense raisonnable.
- Toute dispense de l'obligation de déclaration complète doit être clairement définie et justifiée, puis constamment réévaluée.

Évaluation

Un régime de déclaration des bénéficiaires effectifs doit couvrir tous les types d'entités juridiques qui opèrent dans un pays, y compris les entités étrangères et les filiales d'entités à capitaux étrangers ; notamment, les sociétés à responsabilité limitée, les sociétés par actions, les partenariats, les coopératives et les entités sans but lucratif. Le nombre de dispenses devrait être limité au minimum et un système permettant de les justifier et de les réexaminer périodiquement devrait être mis en place. Il pourrait également être nécessaire

de fixer des exigences de déclaration spécifiques pour certains types d'entités qui se prêtent difficilement à la déclaration des personnes physiques en tant que bénéficiaires effectifs, par exemple les sociétés cotées en bourse et les entreprises publiques.

L'économie sénégalaise attire des investissements provenant d'un large éventail de pays et de types de structures commerciales, notamment des sociétés privées, des sociétés cotées en bourse et des entreprises publiques. Par conséquent, il est probable que les types et la complexité des structures de propriété et de contrôle des entreprises opérant dans le pays seront très variés. Ces structures peuvent inclure des entités juridiques qui ne sont pas actuellement reconnues par le droit sénégalais, par exemple les fiducies. Néanmoins, toutes les définitions de la propriété effective actuellement en vigueur contiennent une clause très générale qui inclut a priori toute forme d'entité juridique, y compris les entités à capitaux étrangers.

Le seul système opérationnel de collecte et de déclaration publique de la propriété effective est celui qui est fixé par le DP 2020-791 pour le secteur extractif. Il ne couvre que les entreprises qui entrent dans le champ d'application de l'ITIE, c'est-à-dire celles qui postulent ou détiennent des licences pour l'exploration ou l'extraction de pétrole, de gaz et de minéraux. À la suite de la promulgation de ce décret, la SN-ITIE a publié les informations relatives à la propriété effective du secteur

extractif dans son rapport pour l'exercice 2019, publié en décembre 2020, et dans le rapport pour l'exercice 2020, publié en décembre 2021.¹⁶

Le *Tableau 2* présente un résumé du niveau de couverture dans les deux rapports. Pour le rapport de l'exercice 2020, 13 des entreprises ont été reclassées

comme sociétés cotées en bourse. Pour ces entreprises, sont indiqués le pourcentage d'actions cotées en bourse et un lien vers la page Internet du marché boursier concerné. Dans les deux rapports, les informations relatives à la propriété effective sont jointes au rapport à l'annexe 3.

Tableau 2. Synthèse de la collecte et de la conformité des informations sur la propriété effective, 2019 et 2020

Niveau de couverture et de conformité	2019	2020
Entreprises qui ont transmis des informations complètes sur les bénéficiaires effectifs	16	7
Entreprises qui ont transmis des informations incomplètes sur les bénéficiaires effectifs	1	1
Entreprises qui n'ont transmis aucune information sur les bénéficiaires effectifs	7	3
Entreprises publiques	2	2
Sociétés cotées	0	13
Total	26	26

Source : SN-ITIE, rapports ITIE 2019 et 2020

Il est intéressant de noter que les lignes des « entreprises publiques » et des « entreprises cotées » dans le tableau ci-dessus sont décrites dans les rapports ITIE comme des « entreprises qui ne sont pas tenues de déclarer des informations sur les bénéficiaires effectifs en dernière analyse ». ¹⁷ Bien que la définition de la propriété effective utilisée au Sénégal soit muette sur les sociétés cotées, celles-ci semblent être considérées comme dispensées de déclaration. Le formulaire de collecte de données du gouvernement comporte en

revanche des champs relatifs aux sociétés cotées en bourse mais pas aux entreprises publiques.

Lors de l'atelier des parties prenantes d'Opening Extractives du 9 juin 2022, le représentant du RCCM a indiqué que les informations relatives à 118 bénéficiaires effectifs de sociétés extractives avaient été transmises. Cependant, on ne connaît pas le nombre exact d'entreprises concernées par cette obligation de déclaration.

Recommandations

- Le Sénégal doit mettre en place une législation spécifique et autonome afin de créer et tenir à jour un système de déclaration des bénéficiaires effectifs à l'ensemble de l'économie qui réponde aux principes de la propriété ouverte et soit conforme aux bonnes pratiques internationales.
- Le gouvernement doit mettre en place un groupe de travail multidisciplinaire, sous la responsabilité du ministère de la Justice et présidé par un haut fonctionnaire ou un ministre, afin d'élaborer un système de déclaration de la propriété effective, de conseiller le gouvernement, de rédiger la législation nécessaire, de mobiliser les parties prenantes et d'inscrire le projet de loi dans le système législatif. Ce groupe

¹⁶ Les deux rapports sont accessibles à l'adresse : <https://eiti.org/fr/node/22061>

¹⁷ Par exemple, voir p.14 du rapport 2020

de travail doit comprendre des représentants de l'administration fiscale, des ministères des Mines, du Pétrole et du Gaz et de tout autre organisme gouvernemental concerné.

- La SN-ITIE devrait clarifier les exigences de déclaration pour les entreprises publiques et les sociétés dont les actions sont cotées en bourse et fournir des

directives complémentaires. Les dispenses éventuelles ne devraient être appliquées que si le marché boursier impose des exigences de divulgation des bénéficiaires effectifs suffisantes, c'est-à-dire des exigences de divulgation concernant l'acquisition et la cession de participations importantes et de droits de vote.¹⁸

Troisième principe

Suffisamment de détails

Principe

- Les déclarations des bénéficiaires effectifs doivent collecter suffisamment de détails pour que les utilisateurs puissent comprendre et utiliser les données.

Éléments du principe

- Il convient de collecter des informations sur le bénéficiaire effectif, l'entreprise déclarante et les moyens de détention de propriété ou de contrôle.
- Les informations doivent être collectées par le biais de formulaires en ligne comportant des instructions claires, afin de faciliter le respect des exigences en la matière.
- Les informations collectées doivent se limiter au strict nécessaire pour atteindre l'objectif politique.
- Si la propriété effective est détenue indirectement par plusieurs entités ou constructions juridiques, ou si une propriété ou un contrôle est exercé de manière officielle ou non par une autre personne physique, des informations suffisantes doivent être collectées pour comprendre l'ensemble de la chaîne de propriété.

Évaluation

Ce principe recommande que les informations recueillies sur la propriété effective soient suffisantes pour identifier spécifiquement chaque bénéficiaire effectif, la société déclarante et la nature et l'étendue de leur propriété ou de leur contrôle sur cette société. Ces informations doivent inclure le pourcentage exact de la propriété ou du contrôle et apporter des précisions sur les niveaux intermédiaires de propriété ou de contrôle, le cas échéant. Par exemple, la quatrième directive anti-blanchiment de l'UE dispose que les informations

suivantes doivent être disponibles pour chaque bénéficiaire effectif :

- Nom
- Mois et année de naissance
- Nationalité
- Pays de résidence
- Nature du contrôle
- Pourcentage de participation

L'Exigence 2.5 de la Norme ITIE 2019 relative à la propriété effective dispose que les informations sur l'identité du propriétaire effectif doivent inclure le nom du propriétaire effectif, sa nationalité et son pays de résidence, ainsi que l'identification de toute PPE. Il est également recommandé de divulguer le numéro d'identité national, la date de naissance, l'adresse de résidence ou de service et les moyens de contact.

Le système de déclaration des bénéficiaires effectifs dans l'industrie extractive au Sénégal collecte et met à disposition les informations suivantes sur chaque bénéficiaire effectif¹⁹ :

- Nom complet
- Date de naissance
- Numéro de carte d'identité nationale (pour les citoyens sénégalais)
- Nationalité
- Pays de résidence
- Adresse
- Niveau de propriété
- Statut PPE

Ces données sont fournies dans les rapports annuels de la SN-ITIE et indiquent clairement quelle société

¹⁸ Jack Lord et Kadie Armstrong, « *Beneficial Ownership Transparency for Listed Companies* » septembre 2020

¹⁹ Arrêté ministériel n°. 001598, 5 février 2021, concernant le formulaire de déclaration des bénéficiaires effectifs.

communiquent les informations sur les bénéficiaires effectifs. Les détails donnés sont suffisants pour identifier spécifiquement chaque bénéficiaire effectif en particulier. Cependant, actuellement aucune information collectée ou rapportée ne précise les structures intermédiaires de propriété et de contrôle.

Comme évoqué ci-dessus, la Loi de finances 2021 ne donne aucune indication sur les détails à collecter sur chaque bénéficiaire effectif permettant de les identifier. Par conséquent, il reste à savoir si des informations suffisamment détaillées sur chaque bénéficiaire effectif seront collectées. La Loi de finances 2021 exige cependant que la nature et l'étendue de la propriété soient précisées.

Recommandations

- Lorsque le gouvernement sénégalais légifère en faveur d'un système de déclaration des bénéficiaires effectifs à l'ensemble de l'économie, il doit s'assurer que la législation et les modalités d'application permettent la collecte des informations énumérées dans le *Tableau 3* ci-dessous et soient basées sur les directives fournies par Open Ownership et l'ITIE.²⁰

Tableau 3. Informations à recueillir

Entreprise déclarante	Chaque bénéficiaire effectif	Nature et étendue de la propriété ou du contrôle
<ul style="list-style-type: none"> • Nom de l'entité déclarante • Numéro d'immatriculation de l'entité déclarante • Adresse de l'entité déclarante • Type d'entité déclarante 	<ul style="list-style-type: none"> • Nom complet • Date de naissance • Numéro d'identification unique (par ex., numéro de carte d'identité ou de passeport) • Nationalité • Adresse résidentielle • Coordonnées • Statut PPE • S'il s'agit d'une PPE, nature du statut de PPE (par ex., fonction publique, membre de la famille), date à laquelle la personne est devenue une PPE. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pourcentage de propriété ou de contrôle • Modalités d'exercice de la propriété ou du contrôle (par ex., participations, droits de vote) • Date de début de la propriété effective • Date de fin de la propriété effective

- La législation relative à un système de déclaration des bénéficiaires effectifs à l'ensemble de l'économie doit également prévoir des obligations de déclaration spécifiques pour les entreprises publiques et les sociétés ayant des participations cotées en bourse. Ces exigences doivent comprendre la collecte des informations énumérées

dans le *Tableau 4* ci-dessous. Par exemple, la réglementation prévue par le Ghana en matière d'information financière contient des exigences de déclaration spécifiques pour les sociétés cotées en bourse et les entreprises publiques.

²⁰ Les directives relatives au formulaire de déclaration d'Open Ownership sont accessibles ici - <https://openownershipprod-1b54.kxcdn.com/media/documents/oo-guidance-bo-declaration-forms-guide-for-regulators-and-designers-2021-03.pdf> et <https://eiti.org/fr/guidance-notes/modele-de-formulaire-de-declaration-sur-la-propriete-effective>

Tableau 4. Informations à collecter sur les entreprises publiques et les sociétés cotées en bourse

Entreprises publiques	Entreprises ayant des participations cotées en bourse
<ul style="list-style-type: none"> • Pourcentage de propriété de chaque organisme public • Nom et adresse de chaque organisme public qui est le ou l'un des bénéficiaire(s) effectif(s) • Nationalité de chaque organisme public • Juridiction d'enregistrement de l'entreprise publique, si celle-ci est différente de la nationalité indiquée ci-dessus • Copie notariée d'une preuve de propriété, telle qu'un extrait du registre du commerce et des sociétés correspondant • Informations concernant chaque fonctionnaire qui exerce un contrôle, notamment : <ul style="list-style-type: none"> a. Nom complet et, le cas échéant, toute ancienne dénomination b. Fonction et date de nomination c. Nationalité d. Méthode d'exercice du contrôle 	<ul style="list-style-type: none"> • Nom du marché boursier • Juridiction du marché boursier • Informations relatives à l'identification des titres de participation cotés • Un lien vers la/les page(s) Internet du/des marché(s) boursier(s) qui détaille(nt) la cotation en bourse de l'entreprise • Principales informations concernant l'entreprise cotée (nom, adresse du siège social, numéro d'immatriculation de la société, etc.) • Tout élément indicatif permettant de localiser l'entité juridique et tout document boursier connexe.

Quatrième principe

Un registre central

Principe

- Les données doivent être rassemblées dans un registre central

Éléments du principe

- Pour un accès rapide et efficace à ces données, les divulgations des informations sur les bénéficiaires effectifs doivent être réunies et conservées dans un registre central

Évaluation

En mars 2022, le GAFI a publié une version actualisée de la Recommandation 24, qui comprend des indications claires selon lesquelles les informations relatives aux bénéficiaires effectifs doivent être collectées dans un registre central. Auparavant, le GAFI n'avait donné aucune prescription quant au mécanisme auquel les juridictions devaient avoir recours pour collecter et mettre à disposition les informations sur les

bénéficiaires effectifs. Le registre central était l'un des trois mécanismes que les juridictions pouvaient utiliser. Les deux autres mécanismes sont les suivants : l'obligation pour les entreprises de mettre les informations à disposition sur demande ; utilisation des informations existantes. Les directives actualisées du GAFI se rapprochent des autres pratiques internationales. La directive européenne de lutte contre le blanchiment de capitaux exige un registre central, et l'ITIE encourage les pays appliquant l'initiative à tenir un registre central des bénéficiaires effectifs. Un registre central présente plusieurs avantages par rapport à d'autres mécanismes : il permet aux autorités de poursuite et aux autres autorités compétentes d'accéder aux informations sur les bénéficiaires effectifs sans alerter les entreprises ou les personnes faisant l'objet d'une enquête, il permet l'analyse des tendances suspectes, il facilite la collecte, la vérification et la disponibilité des informations relatives aux bénéficiaires effectifs et il favorise la collecte et la conservation de ces informations sous un format standardisé et lisible par machine.

Le Sénégal dispose actuellement d'un registre des bénéficiaires effectifs et envisage d'en créer un second. Le DP 2020-791 a jeté les bases juridiques d'un registre pour le secteur extractif géré par le RCCM. Les informations de ce registre sont accessibles sur demande (voir ci-dessous) et sont mises à la disposition de la SN-ITIE

pour son rapport annuel. En vertu du Code général des impôts et de la Loi de finances 2021, l'administration fiscale tiendra également un registre d'informations sur les bénéficiaires effectifs pour toutes les entités enregistrées à des fins fiscales.²¹

Recommandations

- Le gouvernement doit légiférer en vue de créer un registre central unique et unifié des bénéficiaires effectifs qui saisisse les données dans un format standardisé et structuré et qui soit interopérable

avec les bases de données gérées par d'autres organismes gouvernementaux, par exemple l'administration fiscale, ainsi que les registres afférents en vigueur dans d'autres pays.

Cinquième principe Accessibles au public

Principe

- Des données suffisantes doivent être librement accessibles au public

Éléments du principe

- Le public doit avoir accès aux données relatives aux bénéficiaires effectifs, et a minima à un sous-ensemble suffisant afin de pouvoir comprendre et utiliser les données.
- Ces données doivent être disponibles gratuitement.
- Elles doivent être disponibles sous forme de données ouvertes, publiées sous une licence spécifique qui permet à quiconque d'y accéder, de les utiliser et de les partager sans difficultés, comme l'identification, les obligations d'enregistrement ou la collecte de données sur les utilisateurs.
- Un cadre légal pour la publication des données doit être établi, conformément à la législation sur la protection de la vie privée et des données. L'impact négatif potentiel de la publication des données doit être compris et limité.
- Si des informations concernant certaines catégories de personnes (par ex., les mineurs) sont exemptées de publication, cette exemption doit être clairement définie, justifiée et interprétée au sens strict.

Évaluation

Tout milite en faveur de l'accès public aux informations relatives aux bénéficiaires effectifs. Les données accessibles au public peuvent être utilisées pour demander des comptes au gouvernement et aux entreprises, contribuer à la gestion des risques et à la diligence raisonnable des organisations et des particuliers, et permettre au gouvernement et aux citoyens de comprendre qui bénéficie de l'activité économique dans le pays. Une tendance se dessine à l'échelle internationale en faveur de l'accès public aux informations sur les bénéficiaires effectifs. Si le GAFI n'exige pas l'accès public, ce n'est pas le cas d'autres références internationales. La directive européenne sur la lutte contre le blanchiment de capitaux exige que les informations relatives aux bénéficiaires effectifs soient mises à la disposition du public. L'ITIE encourage les pays mettant en œuvre l'initiative à tenir un registre public des bénéficiaires effectifs. La Norme ITIE dispose que les informations sur les bénéficiaires effectifs accessibles au public doivent être gratuites, c'est-à-dire qu'elles ne doivent pas nécessiter le paiement de droits (dans la mesure du possible) ni imposer un enregistrement préalable. Les utilisateurs doivent également être en mesure de télécharger des informations en masse pour les analyser et les évaluer.

Au Sénégal, les informations sur les bénéficiaires effectifs ne sont actuellement pas accessibles au public de manière systématique. L'accès est réservé à quiconque

²¹ Les deux lois peuvent être consultées à : <https://itie.sn/reglementation/>

peut démontrer un intérêt légitime. Lorsque l'accès est accordé, les frais s'élèvent à 2 500 Francs CFA (environ 4 €) par entreprise. Le Rapport de Validation de l'ITIE 2021 note que les parties prenantes ont estimé que ces frais étaient raisonnables. La publication par la SN-ITIE d'informations sur les bénéficiaires effectifs dans ses rapports annuels est le seul mécanisme opérationnel

d'accès public aux informations sur les bénéficiaires effectifs à l'heure actuelle. Ces informations sont mises à disposition gratuitement et peuvent être téléchargées sous la forme d'une feuille de calcul Excel. Il n'existe pas d'autre méthode permettant au public d'accéder aux informations sur les bénéficiaires effectifs.

Recommandations

- Lorsque le gouvernement sénégalais légifère pour mettre en place un système de déclaration des bénéficiaires effectifs à l'ensemble de l'économie, il doit inclure le droit pour le public d'accéder gratuitement à certaines de ces informations et l'autorisation de télécharger celles-ci en masse sur les bénéficiaires effectifs. Le gouvernement doit trouver un équilibre entre l'octroi de l'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs et la protection de leur vie privée. Par exemple, certaines informations personnelles telles que la date de naissance complète et le numéro de la carte d'identité nationale ne doivent pas être accessibles au public. L'ensemble des données ne devrait être accessible qu'aux organismes gouvernementaux tels que les autorités chargées de veiller au respect de la loi.
- La législation relative à un registre des bénéficiaires effectifs à l'ensemble de l'économie doit également garantir que seules les informations strictement nécessaires à l'identification des bénéficiaires effectifs et de la nature et de l'étendue de leur propriété soient collectées.

Sixième principe Données structurées

Principe

- Les données doivent être structurées et interopérables

Éléments du principe

- Les données relatives aux bénéficiaires effectifs doivent être disponibles et structurées, et les déclarations conformes au modèle de données spécifié.
- Les données doivent être disponibles sous format numérique, y compris dans un format lisible par une machine.
- Les données doivent être disponibles gratuitement en masse, mais aussi au cas par cas (par dossier).

Évaluation

L'utilité des informations relatives aux bénéficiaires effectifs est renforcée lorsque les données sont disponibles dans un format structuré standardisé. Ce format contribue aux opérations de vérification (voir ci-dessous) en garantissant que les informations collectées sont de qualité et peut faciliter des procédures de vérification plus automatisées et manuelles. Cela facilite

également l'utilisation et l'analyse des informations sur les bénéficiaires effectifs par une plus grande diversité d'utilisateurs. Open Ownership a créé la Norme sur les données concernant la propriété effective (BODS), une ligne directrice pour la collecte et le partage des données relatives aux bénéficiaires effectifs dans un format structuré. Un ensemble de logiciels open source, gratuits, pour l'examen, la visualisation et l'utilisation des données BODS est également disponible auprès d'Open Ownership.

Un protocole d'accord tripartite entre la SN-ITIE, le ministère de la Justice et le prestataire technique Gaindé 2000 régit la collecte et le traitement des données sur les bénéficiaires effectifs par le RCCM. Les entreprises soumises à l'obligation de déclaration transmettent leurs informations relatives aux bénéficiaires effectifs au RCCM, qui traite ensuite ces informations. Les informations sont ensuite relayées à la SN-ITIE pour publication dans le rapport ITIE, après extraction de la base de données. Les données ne sont pas collectées, stockées ou mises à disposition dans un format structuré et compatible avec la BODS.

Recommandations

- Le gouvernement adopte la BODS lorsqu'il met en place un système de déclaration des bénéficiaires effectifs à l'ensemble de l'économie.
- Le RCCM collabore avec d'autres organismes gouvernementaux afin de garantir l'existence d'un portail unique permettant aux entreprises de communiquer leurs informations, le personnel du RCCM vérifie les informations et les met à la disposition de la SN-ITIE et d'autres utilisateurs.

Septième principe Vérifier

Principe

- Des mesures doivent être prises pour vérifier les données

Éléments du principe

- Une fois les données communiquées, des mesures doivent être prises pour vérifier le bénéficiaire effectif, l'entité, la relation de propriété ou de contrôle entre le bénéficiaire effectif et l'entité, ainsi que la personne chargée d'effectuer la déclaration.
- Une fois communiquées, les données doivent être vérifiées afin d'identifier d'éventuelles erreurs, incohérences et saisies obsolètes à l'aide d'une approche fondée sur le risque qui exige une actualisation des données, si nécessaire.
- Des mécanismes doivent être mis en place pour attirer l'attention, en exigeant des entités utilisatrices des données relatives aux bénéficiaires effectifs qu'elles signalent les incohérences, et en instaurant des systèmes pour détecter les activités suspectes sur la base de l'expérience et des faits.

Évaluation

Les informations transmises à un registre des bénéficiaires effectifs doivent faire l'objet d'une vérification, notamment de l'identité de chaque bénéficiaire effectif et de la nature et de l'étendue de sa propriété ou de son contrôle. La vérification doit permettre de s'assurer que les données sont exactes et correspondent aux modèles attendus (par exemple, les dates de naissance se situent dans une fourchette raisonnable) et qu'elles sont comparées à d'autres bases de données fiables (par exemple, la base de données des cartes d'identité nationales et les listes de personnes sanctionnées). Outre la confirmation de l'exactitude et de la précision des informations soumises, la vérification

doit également permettre de détecter des tendances suspectes ou des activités criminelles potentielles. Certains types de propriété, par exemple les actions au porteur (actions anonymes qui confèrent la propriété à quiconque détient physiquement le certificat d'actions), devraient être interdits.

L'accès à des informations fiables constitue un élément essentiel d'un régime de déclaration des bénéficiaires effectifs. Un système de vérification robuste est impératif en vue d'instaurer un registre des bénéficiaires effectifs précis et fiable. Toutefois, il est apparu que l'efficacité de la vérification était l'un des aspects les plus difficiles dans l'instauration et la gestion d'un registre des bénéficiaires effectifs. Globalement, aucun des registres publics des bénéficiaires effectifs actuellement en vigueur ne dispose d'un processus de vérification pleinement efficace. La vérification n'est ni un processus ponctuel ni un processus qui a lieu à intervalles réguliers. Il s'agit d'une démarche continue qui intervient à toutes les étapes de la procédure de déclaration des bénéficiaires effectifs, y compris la collecte et la mise à jour des données, la gestion du registre et sa mise en place.

Le Sénégal doit également relever ce défi et mettre en place un processus de vérification robuste. Le système actuel de déclaration des bénéficiaires effectifs du secteur extractif ne prévoit que des niveaux de vérification limités. Les entreprises déclarantes sont tenues de fournir des preuves documentaires de l'identité de leurs bénéficiaires effectifs, telles que des copies de cartes d'identité nationales ou de passeports. Le RCCM compare la cohérence des informations déclarées avec ces preuves documentaires. Les entreprises qui communiquent des données sont également tenues de certifier que les informations fournies sont exactes.

Parmi les facteurs qui rendent la vérification difficile au Sénégal, figurent: l'ignorance du concept de propriété effective dans de nombreuses entreprises. Nombre d'entreprises n'appartenant pas au secteur extractif ne sont pas habituées à collecter et à déclarer leurs informations sur la propriété effective. L'expérience d'autres pays montre que ces lacunes compliquent la tâche de veiller à la conformité d'un régime de déclaration et de collecter des données exactes. La mise en œuvre d'un registre des bénéficiaires effectifs à l'ensemble de l'économie au Sénégal nécessitera de collecter un grand volume de données et des preuves de vérification provenant de sources multiples. Il s'agira notamment

de vérifier les informations relatives aux structures complexes de propriété et de contrôle. Comme indiqué ci-dessus, le fait d'exiger la saisie et le stockage des données dans un format standardisé et structuré joue un rôle majeur dans la vérification. S'assurer que les données relatives aux bénéficiaires effectifs sont collectées dans un format standardisé et structuré contribuera considérablement au processus de vérification du Sénégal. L'accès public occupe également un rôle central dans ce processus de vérification, dans la mesure où l'examen public des données permet d'identifier les erreurs, les incohérences et les modèles de données suspects.

Recommandations

- Le gouvernement devrait mettre en place un processus de vérification robuste lors de la mise en œuvre d'un système de déclaration des bénéficiaires effectifs à l'ensemble de l'économie. Outre la mise en œuvre des recommandations mentionnées ci-dessus concernant la collecte et la conservation des données dans un format standardisé et structuré, ce processus devrait inclure des contrôles du format et de l'exactitude des données, le recoupement des données avec d'autres bases de données gouvernementales, un système permettant

d'identifier et d'attirer l'attention, des contrôles aléatoires des données et la possibilité pour les utilisateurs de signaler des incohérences (par exemple, lorsqu'un membre du public repère une erreur dans les données des bénéficiaires effectifs d'une entreprise), et pour certains utilisateurs (par exemple, les banques et les avocats), l'obligation de signaler les incohérences (par exemple, lorsque les informations qui leur sont fournies par un client diffèrent de celles figurant dans le registre).

Huitième principe À jour et auditables

Principe

- Les données doivent être actualisées et les archives historiques conservées

historiques doivent être conservées et publiées, notamment pour les entreprises en sommeil et dissoutes.

Éléments du principe

- La loi exige que l'enregistrement et les modifications ultérieures des bénéficiaires effectifs soient communiqués en temps opportun, accompagnés d'informations à jour dans de brefs délais.
- L'exactitude des données doit être vérifiée au moins tous les ans.
- Toute modification apportée aux bénéficiaires effectifs doit être signalée.
- Des archives vérifiables des bénéficiaires effectifs des entreprises doivent être disponibles. Les déclarations doivent être datées et les archives

Évaluation

Outre leur exactitude, les informations sur les bénéficiaires effectifs doivent également être actualisées. Deux éléments importants permettent de garantir la mise à jour des informations sur les bénéficiaires effectifs : l'obligation de signaler tout changement dans un délai déterminé et l'obligation de confirmer chaque année que les informations sur la propriété effective figurant dans le registre sont toujours d'actualité. Il est également important que l'administrateur du registre tienne un journal des modifications apportées aux informations et conserve l'historique des informations. Ces informations doivent être conservées pour être éventuellement utilisées lors d'enquêtes futures. Open

Ownership a récemment publié un guide technique pour les responsables de la mise en œuvre intitulé [Building an auditable record of beneficial ownership](#).

Le DP 2020-791 comprend une disposition exigeant que les modifications des informations relatives aux bénéficiaires effectifs soient notifiées dans un délai d'un mois après leur entrée en vigueur. Il est également exigé de confirmer à nouveau que les informations

relatives aux bénéficiaires effectifs restent exactes et soient actualisées.

La Loi de finances 2021 exige que les modifications soient notifiées dans un délai de 15 jours. Elle comprend également une disposition selon laquelle les données doivent être conservées pendant 10 ans par les personnes morales.

Recommandations

- La législation portant création d'un registre des bénéficiaires effectifs à l'ensemble de l'économie devrait inclure des dispositions exigeant des entreprises déclarantes qu'elles informent l'organisme gouvernemental compétent de toute modification de leurs informations relatives aux bénéficiaires effectifs dans un délai maximum d'un mois, et qu'elles confirment tous les ans que leurs informations figurant dans le registre des bénéficiaires effectifs restent exactes et sont actualisées.
- La législation doit également inclure des dispositions permettant de conserver un historique des informations, conformément aux politiques gouvernementales en vigueur en matière de conservation des informations.

Neuvième principe Sanctions et application

Principe

En cas de non-conformité, des sanctions doivent être mises en place et appliquées de manière effective

Éléments du principe

- Des sanctions efficaces, proportionnées, dissuasives et applicables doivent être mises en place en cas de non-conformité aux obligations de divulgation, notamment pour le défaut de communication, la communication tardive, la communication incomplète ou la fausse communication des données.
- Des sanctions concernant la personne chargée d'effectuer la déclaration, le bénéficiaire effectif, les dirigeants de l'entreprise et l'entreprise déclarante doivent être envisagées.
- Les sanctions doivent inclure des sanctions pécuniaires et non-pécuniaires.

Évaluation

L'application des exigences en matière de déclaration des bénéficiaires effectifs et la sanction de la non-conformité sont cruciales pour renforcer la confiance dans la fiabilité et l'exactitude des informations contenues dans un registre des bénéficiaires

effectifs. Open Ownership a récemment publié une note d'information sur ce sujet, présentant les pratiques exemplaires : [Designing sanctions and their enforcement for beneficial ownership disclosure](#).

La mise en œuvre doit être cohérente et les sanctions doivent être proportionnées et dissuasives. En outre, les sanctions doivent être à la fois pécuniaires et non pécuniaires. Les sanctions non pécuniaires peuvent inclure des mesures telles que l'annulation de l'immatriculation de l'entreprise, des licences ou des contrats, l'exclusion des administrateurs, l'interdiction de passer des marchés publics et, dans les cas les plus graves, l'emprisonnement. Les infractions potentielles peuvent aller d'erreurs mineures dans la présentation des informations à la dissimulation délibérée des véritables propriétaires à des fins de corruption, de blanchiment de capitaux ou d'autres activités criminelles.

Au Sénégal, la non-conformité aux exigences de déclaration des bénéficiaires effectifs dans le DP 2020-791 entraîne des sanctions pécuniaires et non pécuniaires, telles que des amendes et l'exclusion des processus d'appel d'offres. Bien que les informations du [Tableau 2](#) ci-dessus suggèrent qu'un certain niveau de non-conformité existe déjà, aucune sanction n'a encore été imposée. Au lieu de cela, la SN-ITIE et le RCCM ont

mis l'accent sur la persuasion, sur la sensibilisation à la nécessité de déclarer et sur la formation des entités déclarantes à la manière de se conformer aux exigences de déclaration des bénéficiaires effectifs. La Loi de finances 2021 prévoit des sanctions pécuniaires

en cas de non-respect des obligations en matière de déclaration des bénéficiaires effectifs, qui seront appliquées dès que les dispositions relatives à la déclaration seront opérationnelles.

Recommandations

- Dans le cadre de la législation visant à mettre en place un registre des bénéficiaires effectifs à l'ensemble de l'économie, le gouvernement devrait introduire une série de sanctions pécuniaires et non pécuniaires en cas de non-conformité.

Résumé des conclusions

Définition robuste

1. La définition du DP 2020-791 vaut pour le secteur des industries extractives, tandis que les définitions de la Loi 2018-03 et de la Loi de finances 2021 s'appliquent à l'ensemble de l'économie. Bien qu'elles diffèrent, selon toutes ces définitions un bénéficiaire effectif est une personne physique qui peut détenir une propriété et exercer un contrôle direct et indirect. Une liste non exhaustive des formes de contrôle est proposée et d'autres formes pertinentes de propriété et de contrôle sont couvertes par une clause d'application générale. Le DP 2020-791 fixe un seuil de 2 % tandis que la Loi 2018-03 et la Loi de finances 2021 fixent un seuil de 25 %.

Couverture complète

2. Les déclarations des bénéficiaires effectifs prévoient la possibilité d'inclure des informations sur les sociétés cotées en bourse et les entreprises publiques. Les déclarations des bénéficiaires effectifs s'appliquent de la même manière aux bénéficiaires effectifs nationaux et étrangers. Il n'existe aucune dispense.

Suffisamment de détails

3. En vertu du DP 2020-791, le RCCM collecte des informations sur les entreprises extractives qui sont suffisantes pour identifier de manière spécifique chaque bénéficiaire effectif, en déclarant la société et la nature et l'étendue de la propriété ou du contrôle. Cependant, les informations sur les intermédiaires ne sont pas collectées. La Loi de finances 2021 ne précise pas le détail des informations à collecter sur chaque bénéficiaire effectif. Par exemple, si elle exige la collecte d'informations sur l'identité de chaque bénéficiaire effectif, elle n'impose pas de détails précis comme le nom, la date de naissance et le numéro d'identification unique. La Loi 2018-03 ne crée pas d'obligation de déclaration des bénéficiaires effectifs.

Un registre central

4. Le RCCM collecte les informations sur les bénéficiaires effectifs des industries extractives dans un registre central. L'administration fiscale recueille également des informations sur les bénéficiaires effectifs dans son propre registre central, lorsque les dispositions d'application entreront en vigueur.

Accessibles au public

5. Les données sur les bénéficiaires effectifs des industries extractives sont rendues publiques par le biais du rapport annuel de l'ITIE, dont l'accès est gratuit. Toutefois, l'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs par le biais d'un rapport publié annuellement ne permet pas d'accéder rapidement et efficacement aux informations sur ces bénéficiaires. Il est également possible de se tourner vers le RCCM pour obtenir des informations sur les bénéficiaires effectifs de l'industrie extractive ; l'autorisation est automatiquement accordée.

Données structurées

6. Les données relatives aux bénéficiaires effectifs ne sont pas disponibles dans un format structuré. Les données relatives aux bénéficiaires effectifs publiées dans les rapports ITIE sont disponibles sous forme de feuille de calcul Excel.

Vérifier

7. Le système actuel de déclaration des bénéficiaires effectifs des entreprises du secteur extractif ne prévoit qu'un niveau limité de vérification. Cette vérification n'authentifie que l'identité du bénéficiaire effectif.

Des données à jour et auditables

8. Les modifications apportées aux données relatives aux bénéficiaires effectifs du secteur extractif doivent être signalées dans un délai d'un mois. Une société déclarante est tenue de confirmer

tous les ans ses données relatives à son ou ses bénéficiaire(s) effectif(s). La Loi de finances 2021 fixera un délai de 15 jours pour la déclaration de modifications lorsque les dispositions relatives aux bénéficiaires effectifs entreront en vigueur.

Sanctions et application

9. Des sanctions pécuniaires et non pécuniaires sont prévues concernant les exigences de divulgation en vertu du DP 2020-791. Les sanctions concernent la personne chargée d'effectuer la déclaration, le bénéficiaire effectif, les dirigeants de l'entreprise et l'entreprise déclarante.

Résumé des recommandations

Généralités

1. Le gouvernement doit mettre en place un groupe de travail multidisciplinaire, sous la responsabilité du ministère de la Justice et présidé par un haut fonctionnaire ou un ministre, afin d'élaborer un système de déclaration de la propriété effective, de conseiller le gouvernement, de rédiger la législation nécessaire, de mobiliser les parties prenantes et de porter le projet de loi à travers toutes les étapes du processus législatif. Le Sénégal devrait promulguer une législation spécifique et autonome visant à créer et gérer un système de déclaration des bénéficiaires effectifs à l'ensemble de l'économie qui réponde aux principes OO et soit conforme aux bonnes pratiques internationales.

Définition robuste

2. Le gouvernement devrait adopter une définition unique et unifiée des bénéficiaires effectifs pouvant être retenue à toutes fins utiles dans le pays. Cette définition devrait être basée sur celle de la Loi 2018-03, qui est plus détaillée que les définitions du DP 2020-791 et de la Loi de finances 2021, et qui est déjà inscrite dans la loi. La définition unique et unifiée devrait également prendre en compte les recommandations pertinentes qui figurent dans ce rapport.
3. La définition unique et unifiée devrait fixer un seuil général inférieur à 25 % mais supérieur à 2 % afin de s'aligner sur les bonnes pratiques internationales émergentes qui tendent vers des seuils plus bas. Un seuil bas devrait être appliqué dans les cas où le bénéficiaire effectif est une PPE. Un seuil de 2 % entraînerait probablement une charge administrative et de conformité excessive s'il était appliqué à l'ensemble d'une économie. La propriété effective doit être divulguée lorsque le contrôle global d'un individu sur une société, ou les avantages économiques qu'il en retire, atteignent ou dépassent 5 %. Le gouvernement devrait privilégier une approche fondée sur les risques pour fixer ce seuil. Cette approche peut comprendre la définition de seuils variés pour

les bénéficiaires effectifs de différents secteurs économiques (par exemple, un seuil plus bas pour le secteur extractif) et pour différents types de bénéficiaires effectifs (par exemple, les PPE). Cette pratique a déjà été adoptée au Ghana et en Arménie.

Suffisamment de détails

4. Lorsque le gouvernement sénégalais légifère sur un système de déclaration des bénéficiaires effectifs à l'ensemble de l'économie, il doit s'assurer que la législation et les dispositions d'application permettent la collecte des informations présentées dans le *Tableau 3* du présent rapport.
5. La législation relative à un système de déclaration des bénéficiaires effectifs à l'ensemble de l'économie doit également prévoir des obligations de déclaration spécifiques pour les entreprises publiques et les sociétés ayant des participations cotées en bourse. Ces exigences doivent inclure la collecte des informations énumérées dans le *Tableau 4* du présent rapport. Par exemple, la réglementation ghanéenne sur les bénéficiaires effectifs comprend des exigences de déclaration spécifiques pour les sociétés cotées en bourse et les entreprises publiques.

Couverture complète

6. La SN-ITIE devrait clarifier les exigences de déclaration pour les entreprises publiques et les sociétés dont les actions sont cotées en bourse et fournir des orientations supplémentaires.

Un registre central

7. Le gouvernement doit légiférer en vue de créer un registre central unique et unifié des bénéficiaires effectifs qui saisisse les données dans un format standardisé et structuré et qui soit interopérable avec les bases de données gérées par d'autres organismes gouvernementaux, par exemple l'administration fiscale, ainsi que les registres afférents en vigueur dans d'autres pays.

Accessibles au public

8. Lorsque le gouvernement sénégalais légifère pour mettre en place un système de déclaration des bénéficiaires effectifs à l'ensemble de l'économie, il devra inclure le droit pour le public d'accéder gratuitement à certaines de ces informations et l'autorisation de télécharger certaines informations en masse sur les bénéficiaires effectifs. Le gouvernement doit trouver un équilibre entre l'octroi de l'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs et la protection de la vie privée des individus. Par exemple, certaines informations personnelles telles que la date de naissance complète et le numéro de la carte d'identité nationale ne doivent pas être accessibles au public. L'ensemble des données ne devrait être accessible qu'aux organismes gouvernementaux tels que les autorités chargées de veiller au respect de la loi.
9. La législation relative à un registre des bénéficiaires effectifs à l'ensemble de l'économie doit également garantir que seules les informations strictement nécessaires à l'identification des bénéficiaires effectifs et de la nature et de l'étendue de leur propriété soient collectées.

Données structurées

10. Le gouvernement adopte la BODS lorsqu'il met en place un système de déclaration des bénéficiaires effectifs à l'ensemble de l'économie.
11. Le RCCM collabore avec d'autres organismes gouvernementaux afin de garantir l'existence d'un portail unique permettant aux entreprises de communiquer leurs informations, le personnel du RCCM vérifie les informations et les met à la disposition de la SN-ITIE et d'autres utilisateurs.

Vérifier

12. Le gouvernement devrait mettre en place un processus de vérification robuste dans le cadre de la mise en œuvre d'un système de déclaration des bénéficiaires effectifs à l'ensemble de l'économie. Ce processus devrait inclure la possibilité pour les utilisateurs de signaler les incohérences et, pour certains utilisateurs (par exemple les banques et les avocats), l'obligation de signaler ces incohérences, comme l'exige le registre du Royaume-Uni, par exemple.

Des données à jour et auditables

13. La législation portant création d'un registre des bénéficiaires effectifs à l'ensemble de l'économie doit comporter des dispositions exigeant des entreprises déclarantes qu'elles informent l'organisme

gouvernemental compétent de toute modification de leurs informations relatives aux bénéficiaires effectifs dans un délai maximal d'un mois, et qu'elles confirment tous les ans que les informations figurant dans le registre des bénéficiaires restent exactes et actualisées.

14. La législation doit également inclure des dispositions permettant de conserver l'historique des informations, conformément aux politiques gouvernementales en vigueur en matière de conservation des informations.

Sanctions et application

15. Dans le cadre de la législation visant à mettre en place un registre des bénéficiaires effectifs à l'ensemble de l'économie, le gouvernement devrait introduire une série de sanctions pécuniaires et non pécuniaires en cas de non-conformité.

Conclusions

Le Sénégal a posé de bonnes bases pour la mise en œuvre d'un régime de déclaration des bénéficiaires effectifs à l'ensemble de l'économie, aligné sur les bonnes pratiques internationales. Il a intégré une définition robuste dans la loi. La collecte et la déclaration des informations sur la propriété effective aux fins de la déclaration ITIE constituent un projet pilote qui a permis au pays d'acquérir de l'expérience, bien qu'avec un nombre limité d'entreprises et dans un seul secteur économique.

Concrètement, la mise en œuvre des déclarations ITIE a montré la difficulté à garantir la conformité en raison des informations lacunaires transmises. Le projet pilote montre également l'importance de mettre en place un système pour les entreprises cotées en bourse, les entreprises cotées à l'étranger et les entreprises publiques. Il montre l'importance de fixer un seuil de déclaration permettant de trouver le juste milieu entre la gestion des risques et la mise en œuvre pratique. En outre, le système de déclaration ITIE est limité, non seulement en termes de couverture mais aussi de disponibilité des données. Les données ne sont accessibles au public que par le biais du rapport annuel de l'ITIE ou par une demande formelle auprès du RCCM.

Pour que le Sénégal puisse mettre en œuvre un système de déclaration des bénéficiaires effectifs à l'ensemble de l'économie, il devra promulguer une législation autonome créant une obligation légale pour toutes les entités juridiques d'identifier leurs bénéficiaires effectifs, d'enregistrer ces informations et de les soumettre (avec des preuves documentaires) à une autorité dûment mandatée (éventuellement le RCCM). La législation devrait également créer une obligation légale pour le gouvernement de collecter les informations sur les bénéficiaires effectifs dans un format structuré et standardisé, de vérifier les informations et de les mettre à la disposition des organismes gouvernementaux et du public par le biais d'un registre central. La législation doit en outre tenir compte de l'ensemble des recommandations formulées dans le présent rapport.

Lors de la rédaction, de la promulgation et de la mise en œuvre de la législation, le gouvernement devra prendre une série de décisions politiques et stratégiques. Pour accompagner ce processus décisionnel, le gouvernement devrait mettre en place un groupe de travail multidisciplinaire composé de représentants des organismes gouvernementaux concernés et présidé par un ministre approprié (par exemple, le ministère de la Justice). Le groupe de travail pourrait rassembler des preuves et avancer des recommandations sur la politique, la stratégie et les arbitrages. Les organismes représentés devraient comprendre l'administration fiscale, le RCCM, et les ministères des Mines, du Pétrole et du Gaz.

Pour le Sénégal, les avantages de la mise en œuvre d'un registre des bénéficiaires effectifs à l'ensemble de l'économie dépassent le seul respect des obligations internationales. Parmi ces avantages, figurent le renforcement de la confiance dans l'économie et l'amélioration de l'attractivité de l'économie pour les investisseurs nationaux et étrangers. La TPE peut contribuer à créer un environnement commercial plus ouvert et plus compétitif, et l'accès à des informations fiables sur les bénéficiaires effectifs permet de savoir plus clairement qui investit dans l'économie et qui en retire des bénéfices. Le Sénégal a également l'occasion de faire preuve de leadership au niveau régional et mondial en mettant en œuvre un régime robuste de déclaration des bénéficiaires effectifs. Il serait l'un des premiers pays francophones d'Afrique de l'Ouest, et l'un des rares en Afrique, à mettre en place un registre public des bénéficiaires effectifs.

Annexes

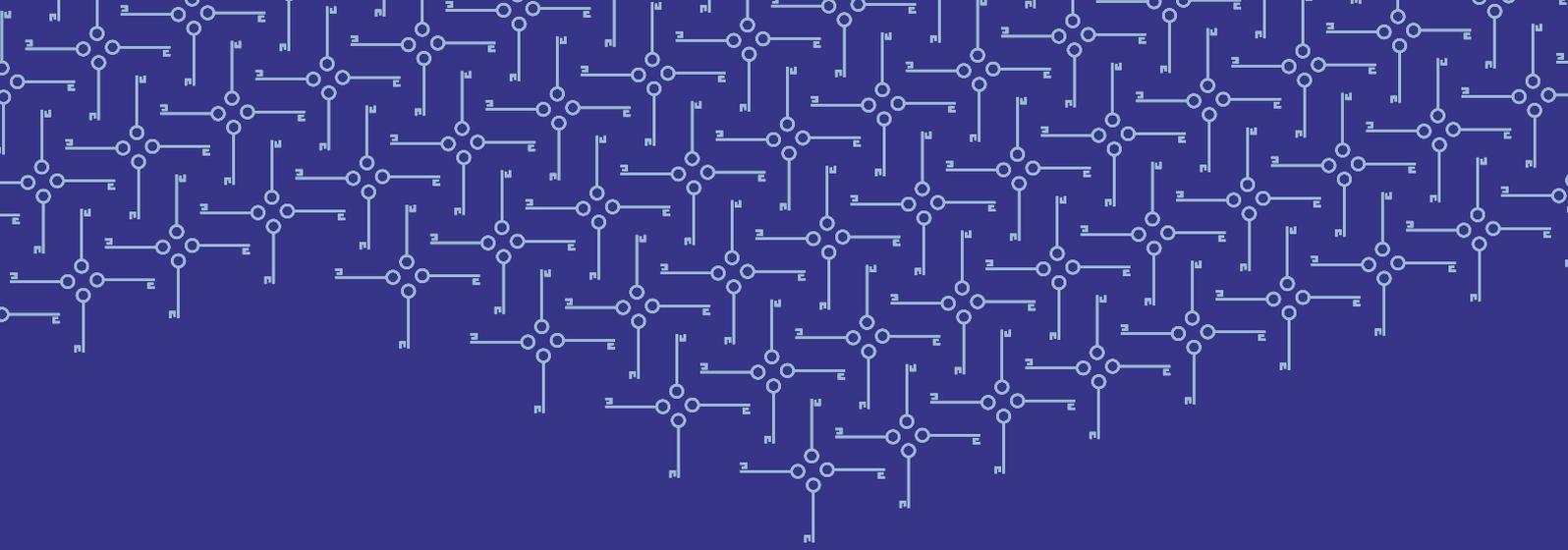
Annexe 1. Liste des parties prenantes interrogées

Des entretiens ont été menés auprès de représentants des organisations suivantes :

- Ministère de la Justice
- Registre du Commerce et du Crédit Mobilier (RCCM)
- ITIE Sénégal (SN-ITIE)
- Ministère des Mines
- Ministère du Pétrole et du Gaz naturel
- GAINDE 2000

Annexe 2. Liste des documents consultés

- Open Ownership, *Principles for Effective Beneficial Ownership Disclosure*, juillet 2021
- Open Ownership, *Divulgation des informations sur les bénéficiaires effectifs : Assistance technique à la mise en œuvre*, janvier 2022
- Open Ownership, *Rendre publics les registres centraux des bénéficiaires effectifs : Note d'orientation politique*, janvier 2022
- Open Ownership, *La Propriété effective en droit : Définitions et seuils : Note d'orientation politique*, janvier 2022
- *Mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme*, Sénégal, Rapport d'évaluation mutuelle, novembre 2018
- Directive n° 02-2015-CM-UEMOA relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme dans les États membres de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA)
- Loi n° 2018-03
- Décret présidentiel 2020-791
- Loi de finances 2021
- Document stratégique LBC/LFT 2019-2024, mai 2019
- Rapport ITIE du Sénégal, exercice 2019
- Rapport ITIE du Sénégal, exercice 2020
- Étude de Cadrage sur la Divulgation de la Propriété Réelle, SN-ITIE, mai 2017
- Manuel de Formation : Module de Gestion Informatique du Registre des Bénéficiaires Effectifs, GAINDE 2000, mars 2021



Auteurs

Michael Barron

Moussa Gueye

Tim Law

Rédacteurs

Clémence Contensou

Kathryn Davies

Favour Ime

Karabo Rajuili

Conception

Convincible Media

Traduction

Albom Translations



Opening Extractives

Déverrouiller les
données sur les
bénéficiaires effectifs

Jointly implemented by the EITI and Open Ownership

EITI

**Open
Ownership** 