



GOUVERNEMENT

Liberté
Égalité
Fraternité

Janvier 2023

Analyse nationale des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme en France

Rapport du Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (COLB)

Les associations, les fondations et les fonds de dotation.



Risque Global : faible pour la majorité des OBNL ; élevé ou très élevé pour certaines catégories d'OBNL minoritaires.

Chapitre 6 - Organismes à but non lucratif

Description du secteur

Le secteur à but non lucratif recouvre un ensemble d'entités très hétérogènes par leur taille, leur activité et leur forme juridique. Son rôle est clé dans la poursuite de buts d'intérêt général ainsi que pour la vie citoyenne et sociale. On dénombre plus de 1,6 million d'organismes animés régulièrement par plusieurs millions de bénévoles et de personnes engagées. Présent dans tous les domaines d'activités, au plus fin du territoire, jusque dans les quartiers sensibles et jusque dans les plus petits villages, le secteur associatif apporte un lien social incomparable et joue un rôle significatif sur le plan économique.

Il n'existe pas de définition juridique de l'organisme à but non lucratif au niveau national ou européen. Cependant, au niveau international, le GAFI a adopté une définition fonctionnelle de l'organisme à but non lucratif (OBNL) dans la recommandation 8 en considérant que « cette expression désigne les personnes morales, constructions juridiques ou organisations qui à titre principal sont impliquées dans la collecte et la distribution de fonds à des fins caritatives, religieuses, culturelles, éducatives, sociales ou confraternelles ou pour d'autres types de bonnes œuvres⁵⁷ ». Cette définition a été reprise par la Commission Européenne dans son analyse supranationale des risques et sera également reprise dans le cadre de ce chapitre de l'analyse nationale des risques. En France, trois types de structures entrent dans cette définition : les associations, les fondations et les fonds de dotation.

Les associations

Une **association** est une convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun d'une façon permanente leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que celui de partager des bénéfices. Liberté fondamentale reconnue par la Constitution, la liberté d'association est organisée par la loi du 1^{er} juillet 1901 et son décret d'application du 16 août 1901⁵⁸.

Les principaux types d'associations sont les suivants : l'association déclarée et publiée au Journal Officiel des associations et fondations des entreprises (JOAFE), l'association reconnue d'utilité publique (ARUP⁵⁹) et l'association agréée⁶⁰. L'étendue de la personnalité juridique d'une association dépend de son statut. Les informations relatives aux associations sont répertoriées au sein du Répertoire national des associations (RNA) tenu par le ministère de l'intérieur.

En 2022, environ 1,6 million d'associations déclarées sont actives en France (pour 1,9 millions déclarées dans le Répertoire national des associations (RNA)) dont 1 976 ARUP. On estime qu'un total de 147 000 associations employeuses occupent à temps plein ou partiel environ 1,85 million de salariés. L'animation du secteur repose également sur plusieurs millions de bénévoles et de personnes engagées.

⁵⁷ <https://www.fatf-gafi.org/fr/glossaire/n-r/>

⁵⁸ En Alsace-Moselle, la liberté d'association est organisée par le code civil local résultant du droit local prévalant pendant une période de l'histoire de cette région.

⁵⁹ La qualité « ARUP » est octroyée ou retirée par l'autorité administrative par décret en Conseil d'État.

⁶⁰ L'agrément traduit la reconnaissance par l'État de l'engagement d'une association dans un domaine particulier (défense des consommateurs, protection de l'environnement...). L'association agréée bénéficie d'avantages variables selon l'agrément : demandes de subventions publiques, avantages fiscaux...

Les associations sont réparties inégalement sur l'ensemble du territoire français. Paris est le département qui regroupe le plus d'associations selon le RNA avec plus de 97 000 associations (soit 6 % du total), suivi des départements du Nord (72 000 associations), des Bouches-du-Rhône et du Rhône (environ 60 000 associations dans chaque département).

La majorité des associations œuvrent dans le domaine du sport (20 % des associations), de la culture (19 %) ou de la défense de droits et causes (15 %). 11 % d'entre elles sont actives dans les secteurs humanitaire ou social.

Une majorité d'associations fonctionne avec de petits budgets et repose sur le travail bénévole, tandis qu'il existe une forte concentration du budget associatif dans les grandes associations employeuses, en particulier dans les secteurs de l'action sociale, humanitaire ou caritative, de l'hébergement social ou médico-social, de la santé, de l'enseignement et de la formation professionnelle. Les budgets cumulés sont estimés à 113 Mds d'euros et reposent à 55 % sur des financements privés et 45 % sur le financement public. Près de 75 % des associations disposent d'un budget annuel inférieur à 10 000 euros.

Activités à l'étranger des associations :

D'après les données du RNA, environ 3 500 associations afficheraient un objet caritatif et des interventions au plan international (toutes zones géographiques confondues), **soit 0,2 % des associations françaises**. Le recensement opéré par les autorités sur les associations œuvrant dans le domaine du développement, de l'humanitaire et de la stabilisation, notamment dans les pays les plus exposés à la menace terroriste, fait état de moins de 200 associations concernées. Sur la centaine d'OBNL actives à l'étranger sur zone de conflit et identifiées par le Centre de crise et de soutien (CDCS) du MEAE, 31 % d'entre elles opèrent dans la zone Sahel, 41 % en Afrique (hors Sahel), 20 % au Levant et 8 % dans le reste de la zone Afrique du Nord et Moyen-Orient (ANMO). 97% d'entre elles sont établies sous la forme d'associations.

Les fondations et fonds de dotation

La **fondation** désigne à la fois l'acte par lequel des personnes physiques ou morales décident de l'affectation de biens, droits ou ressources à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif ainsi que la personne morale qui résulte de cet acte. Elle est régie par la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987⁶¹ et par la loi n° 90-559 du 4 juillet 1990⁶². Les principaux types de fondations sont les suivants : la fondation reconnue d'utilité publique (au nombre de 644 en 2022) et la fondation d'entreprise (au nombre de 422 en 2022).

Le **fonds de dotation** est quant à lui un outil de financement du mécénat, créé par une ou plusieurs personnes, physiques ou morales et prévu par l'article 140 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie. Le fonds de dotation a pour vocation essentielle de capitaliser des ressources en vue de leur utilisation future et à des fins de mener des activités d'intérêt général directement et/ou via un

⁶¹ Loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat.

⁶² Loi n° 90-559 du 4 juillet 1990 créant les fondations d'entreprise et modifiant les dispositions de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat relatives aux fondations.

organisme sans but lucratif. Il possède une forme de structure juridique qui lui confère une souplesse plus importante que les autres organismes philanthropiques. Fin 2022, on en compte près de 4 079 en France, pour un total d'actifs estimé entre 1,6 et 2,1 Mds d'euros.

Exposition à la menace et description des scénarios d'utilisation à des fins de BC-FT

Menace en matière de blanchiment

En matière de blanchiment, le type de menace d'utilisation du secteur des OBNL à but de BC est de plusieurs ordres :

- les agissements au détriment de la personne morale par la personne physique représentant légal ou membre de l'association qui peuvent se matérialiser sous la forme de **vols**, d'**escroqueries**, de **détournement de fonds publics**, d'**abus de biens sociaux** ou d'**abus de confiance** qui peuvent donner lieu à un blanchiment de leur produit, parfois avec l'utilisation de cagnottes en ligne ;
- la **fraude fiscale** lorsque les OBNL ne respectent pas le caractère non lucratif de leur objet et exercent leur activité dans les mêmes conditions qu'une société commerciale du secteur concurrentiel⁶³ ou lorsque le dispositif de mécénat dont elles bénéficient fait l'objet d'un détournement ;
- la **fraude sociale** lorsque que les OBNL se livrent au travail dissimulé et rémunèrent des salariés sans les avoir déclarés à l'Urssaf ;
- la **corruption**, tant passive (par exemple pour les ARUP), que l'utilisation d'OBNL dans des mécanismes de corruption active d'un agent public⁶⁴.

Menace en matière de financement du terrorisme

En matière de financement du terrorisme, la majorité des structures à but non lucratif présentes en France sont peu perméables pour les organisations terroristes en raison de leurs caractéristiques : objet social souvent très spécifique (et sans aucun lien avec une activité criminelle), caractère très local de leur activité. De plus, si la collecte et le transfert de fond via une structure associative ne nécessitent pas de compétences particulières, un certain niveau d'expertise est toutefois requis afin de véritablement infiltrer une association ou une fondation.

Cependant, deux types de menaces sont relevés :

- la menace qu'une OBNL ayant une activité légitime soit exploitée abusivement à son insu, par captation directe ou indirecte de ses ressources, par des entités terroristes, en France et à l'étranger ;

⁶³ Le caractère lucratif ou non de l'activité d'une association peut s'analyser par la méthode dite « des 4 P » : « Produit » lorsque les produits ou prestations de services d'une association sont équivalents à ceux que l'on peut trouver dans le secteur marchand (ex : cours de langue) ; « Prix » lorsqu'elle pratique des prix lui permettant de dégager une marge commerciale ; « Public » lorsque le public est l'équivalent du public cible d'une société commerciale ; « Publicité » lorsque l'association se livre à de la promotion.

⁶⁴ Voir Agence Française Anticorruption, Maîtriser le risque d'atteinte à la probité au sein des associations et fondations reconnues d'utilité publique, janvier 2022, Annexe 3.

- la menace qu'une OBNL, sous couvert d'activité légitime, soit créée ou instrumentalisée à des fins de financement de filières terroristes en Europe ou à l'étranger par le détournement d'une partie ou de la totalité des fonds collectés en France pour des fins autres que l'objet facialement affiché aux donateurs et/ou membres (« *sham NPO*»). Certaines associations, ayant une activité légitime, peuvent également servir de support à un réseau relationnel instigateur de filières ou recruteurs de djihadistes volontaires ou bien à des actions d'endoctrinement et peuvent donc être employées à but de facilitation d'actes de terrorisme.

Ainsi, la menace d'exploitation abusive à des fins de FT d'OBNL peut se révéler très élevée pour trois catégories d'associations :

- des associations ayant un objet humanitaire ou social et dont les opérations ou flux financiers sont dirigés vers des zones à risque où opèrent des groupes terroristes (Proche-Orient, bande sahélo-saharien, Golfe de Guinée, Afghanistan, etc.) ;
- des associations opérant dans une zone de conflit ou en lien (partenariat de mise en œuvre d'un projet par exemple) avec d'autres associations présentes dans une telle zone (cf. infra) ;
- des associations créées sous couvert d'activité légitime, pouvant présenter des caractéristiques très hétérogènes en termes de secteur d'activité (culturel, culturel, social, caritatif, humanitaire), de taille ou de présence géographique dont l'objet serait volontairement détourné par des personnes liées à des entités terroristes pour lever des fonds afin de financer ou faciliter des actes de terrorisme. Certaines de ces associations peuvent exercer une activité « mixte », c'est-à-dire des activités culturelles en plus d'autres activités non culturelles.

Concernant les deux premières catégories, plusieurs scénarios d'exploitation, par captation directe ou indirecte des fonds et ressources de ces OBNL, sont identifiés par les autorités d'enquêtes et de poursuites ainsi que par les informations obtenues des OBNL elles-mêmes :

- le paiement de « droits de passage » à des organisations terroristes nécessaires à l'accès des OBNL sur les théâtres d'opérations ;
- l'obligation de recourir à certains prestataires/fournisseurs liés à des organisations terroristes pour l'accès des OBNL aux théâtres d'opérations ;
- l'infiltration, au sein du personnel de l'OBNL, de sympathisants à la cause terroriste conduisant au détournement de fonds ou ressources au profit de partenaires locaux affiliés à des organisations terroristes.

Les autorités françaises prennent également en compte la menace représentée par la constitution de groupements de fait qui vont se donner l'apparence d'une association sans création de personne morale et ce dans le but de collecter des fonds et qui peuvent dans certains cas constituer un vecteur de collecte à des fins de FT. Cependant, cette problématique n'est pas en tant que telle pertinente pour l'analyse des risques de ce secteur.

Menace en lien avec le repli identitaire et le séparatisme

Le repli identitaire et le séparatisme se développent dans les secteurs fortement impactés par les difficultés sociales et économiques. La grande majorité des dissolutions d'association ou de fermetures de lieux de culte concernent ainsi des structures ou personnes implantées dans des quartiers considérés comme sensibles. Ainsi, les associations mixtes, associations déclarées « loi de 1901 » mais ayant en fait un objet partiellement culturel, peuvent représenter un risque élevé en matière de

financement de la radicalisation à potentialité violente ou de diffusion de discours et de pratiques inspirés de l'islamisme radical à potentialité violente.

Ces OBNL sont principalement localisées en France en périphérie des grandes agglomérations pour la majorité, **principalement en banlieue parisienne** mais aussi dans des zones urbaines comme Marseille ou Strasbourg, dans des villes de taille moyenne comme Creil ou Echirolles en banlieue grenobloise. Elles sont principalement actives dans les secteurs culturel, cultuel ou socio-éducatif.

Enfin, les OBNL peuvent être exposées à une **menace d'ingérence étrangère** de la part de certains Etats cherchant à promouvoir des discours et pratiques inspirés de l'islamisme radical par le financement d'associations œuvrant dans les domaines culturels et scolaires. Ces Etats peuvent opérer via des versements en numéraire direct ou en recourant à des montages financiers plus complexes, difficiles à tracer et à quantifier, en créant notamment des fonds de dotation.

Toutefois, l'appréciation de la menace de matérialisation de ces scénarios de FT (détournement) via des OBNL par les autorités est rare comme en témoigne le nombre de signalements reçus par Tracfin (700 signalements en lien avec des soupçons de financement du terrorisme ou de radicalisation impliquant des structures associatives en 2021⁶⁵), celui des procédures judiciaires (8 procédures depuis 2016) lancées et de condamnations visant des OBNL pour des motifs de terrorisme. De la même façon, les situations de captation de fonds et ressources d'OBNL légitimes par des entités terroristes sont peu documentées par les autorités françaises mais les analyses internationales montrent que cela constitue une des sources de financement des entités terroristes⁶⁶.

Cotation de la menace

Le niveau de menace de BC pesant sur le secteur des OBNL est estimé comme étant globalement **faible** sauf pour certains types d'OBNL répondant à des critères de sensibilité (identifiés ci-après dans les vulnérabilités spécifiques au blanchiment), pour lesquels le niveau est considéré comme **élevé**.

Le niveau de menace de FT pesant sur le secteur des OBNL est estimé comme étant **globalement faible** mais **très élevé pour les trois catégories d'OBNL identifiées** comme étant les plus à risque de faire l'objet d'une exploitation abusive à des fins de FT.

Vulnérabilités

Vulnérabilité intrinsèque

Les vulnérabilités des OBNL dépendent notamment de leur statut juridique et de leur capacité à recevoir des fonds (cotisations, dons, subventions).

Vulnérabilités communes en matière de BC-FT

La liberté d'association est un principe fondamental issu de la loi du 1^{er} juillet 1901 et reconnu par les lois de la République depuis la décision du Conseil constitutionnel du 16 juillet 1971. De ce principe découlent ainsi les limites à l'encadrement des

⁶⁵ Cf. rapport annuel 2021 de Tracfin.

⁶⁶ <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Risk-of-terrorist-abuse-in-non-profit-organisations.pdf>

associations, notamment afin de favoriser la vitalité et le dynamisme du secteur dont le rôle est clé dans la poursuite de buts d'intérêt général ainsi que pour la vie citoyenne et sociale. Les autorités françaises sont pour autant conscientes que ces conditions peuvent être porteuses de vulnérabilités en matière de BC-FT présentées ci-après :

- **Les vulnérabilités liées à la difficulté d'identifier les dirigeants des associations.** La principale vulnérabilité réside dans les contraintes spécifiques au cadre juridique français des OBNL et en particulier les associations. Ainsi, la création de la structure associative fait l'objet d'un régime déclaratif, la liberté d'association étant un principe à valeur constitutionnelle. Par ailleurs, **le répertoire national des associations qui est un outil utile pour la transparence des structures associatives présente encore des marges de progrès.** En effet, si le RNA permet d'obtenir des informations sur une association, l'ergonomie et les fonctionnalités du registre apparaissent, à certains égards, limitées et les informations disponibles pour le grand public ne permettent pas de rattacher les personnes physiques dirigeant ou contrôlant la personne morale, à l'instar de ce qui existe pour les sociétés, et tous les mandats qu'elle occupe à un niveau national au sein d'une ou plusieurs associations.
- **Les vulnérabilités liées à l'encadrement comptable des OBNL,** plus souple comparativement à d'autres structures, même si celui-ci a été récemment renforcé pour certaines associations (notamment celles recevant des financements étrangers au-delà d'un certain seuil). Les associations doivent impérativement tenir une comptabilité, dont le degré et la nature sont fonction de leur taille, de la source de financements de leur activité et enfin de l'exercice, ou non, d'une activité lucrative. Toutes les associations recevant des subventions publiques sont tenues de produire des éléments comptables justifiant l'utilisation des crédits. En revanche, il n'existe pas d'obligation de publication des comptes annuels si la structure n'est pas déclarée d'utilité publique, ou si elle perçoit moins de 153 000 euros de dons ou subventions (ce qui est le cas pour 98,1 % des associations). L'obligation de faire certifier ses comptes ne concerne qu'un nombre restreint d'entités (30 000 associations et autres organismes à but non lucratif sont certifiés par les commissaires aux comptes⁶⁷). En matière de BC-FT, le contrôle comptable ne préviendrait pas directement le détournement à des fins de blanchiment ou de financement du terrorisme mais pourrait aider à sa détection.
- **Les vulnérabilités en matière de fiscalité :** au niveau fiscal, les OBNL paraissent modérément exposés à des rectifications fiscales. Lorsque c'est le cas, les redressements opérés à l'encontre des organismes portent sur des omissions en matière de TVA et d'impôt sur les sociétés, des rappels en matière de taxe sur les salaires et de contribution à l'audiovisuel public. Par ailleurs, des détournements du dispositif du mécénat peuvent être constatés.
- **Des vulnérabilités liées à la connaissance et la compréhension des risques de BC-FT auxquels le secteur peut être exposé.** Ces vulnérabilités divergent significativement entre les OBNL en fonction de leur taille, de leur secteur d'activité et de leurs capacités financières.

⁶⁷ Les commissaires aux comptes certifient les comptes de près de 30 000 associations et autres organismes à but non lucratif. La très grande majorité de ces certifications sont réalisées en application de l'article L. 612-4 du code de commerce avec son décret d'application n° 2001-379 (seuil de 153 000 € de dons ou subvention).

Consultation du secteur des OBNL sur les risques de FT

Une consultation du secteur via un questionnaire du COLB a permis de dresser le constat que le degré de connaissance des risques liés au financement du terrorisme des OBNL était encore très faible dans la mesure où plus de 50 % des répondants estiment ne pas avoir connaissance de ces risques.

Il ressort toutefois que les OBNL disposant de budgets importants ou ayant un objet social relatif à des actions caritatives, humanitaires en France ou à l'étranger sont majoritairement plus informés, notamment suite aux actions de sensibilisation menées par les autorités, et mettent en place des mesures d'atténuation systématiques ou au cas par cas comme des actions de *due diligence*, des évaluations des risques et des audits de leurs projets, ou encore de formation du personnel. Des améliorations sont néanmoins nécessaires au niveau des actions de sensibilisation ou dans la diffusion de supports pédagogiques car ils semblent encore méconnus d'une grande part des OBNL même si ceux-ci sont disponibles largement sur internet.

Quelques associations, actives dans l'humanitaire, jugent la menace posée par des entités terroristes sur leur activité très élevée, davantage sur le plan sécuritaire que sur celui du détournement de l'aide, ce dernier risque étant selon elles maîtrisé par les outils d'analyse et de gestion des risques déployés. Sur le territoire national, les OBNL identifient surtout un risque de communautarisme plutôt que de financement du terrorisme. Enfin, les OBNL considèrent qu'ils sont davantage exposés à d'autres risques comme la fraude, la corruption et le blanchiment. Il est important de noter que cette consultation a été adressée à plus de 20 000 OBNL et que parmi les quelques 620 répondants figuraient en grande majorité des associations (96 %) disposant de budgets importants et actives dans le domaine du sport (48 %), des activités sociales, humanitaires et caritatives (13%), des activités culturelles, spectacles et activités artistiques (12 %) et des loisirs, divertissements et vie sociale (10 %).

Enfin, face à la multiplication des crises et à leur allongement, **la mobilisation**, par l'Etat et par les appels à la générosité du public, **de moyens financiers en augmentation sensible ces dernières années transitant par les OBNL peuvent conduire à renforcer l'attractivité du secteur pour des acteurs malveillants qui chercheraient à capter ses ressources en les détournant de leur objet principal.**

La France est l'un des trois premiers bailleurs européens et un des cinq premiers bailleurs mondiaux pour l'action humanitaire. A titre d'illustration⁶⁸, le montant de l'aide publique au développement de la France transitant par des OBNL est passé de 300M d'euros en 2018 à près de 554M d'euros en 2020 dont 45 % au bénéfice de pays d'Afrique (20 % étant déployés en Afrique subsaharienne et Afrique de l'Ouest) et 15 % de pays du Moyen-Orient (12 % étant déployés en Syrie, en Irak et au Liban).

Le niveau de vulnérabilité intrinsèque BC-FT pesant sur le secteur est estimé comme étant **élevé**.

Vulnérabilités spécifiques en matière de blanchiment

⁶⁸ Agglomération quantitative effectuée sur la base des données extraites du Portail des données de l'aide publique au développement de la France (<https://data.aide-developpement.gouv.fr/>).

En matière de blanchiment, les associations les plus vulnérables sont celles entretenant un lien avec les collectivités locales, servant de relais à l'action sociale de ces collectivités et/ou dont une part importante du budget est composée de subventions publiques et/ou de dons d'entreprises en relations contractuelles avec une entité du secteur public en lien avec l'association.

Critères d'alerte en matière de blanchiment

- montant du budget de l'OBNL disproportionné par rapport à son objet ;
- nature des dépenses sans rapport avec l'objet ;
- présence parmi les dirigeants de proches de responsables locaux en charge de l'attribution de financements ;
- recours à des pratiques financières incohérentes ou non justifiées (retraits d'espèces, fausses facturations, virements et chèques vers des personnes physiques sans justification, etc.) ;
- contrats de sous-traitance ou de prestation de service avec des sociétés récemment créées dont l'objet social est sans lien avec l'objet de l'OBNL ou dont la réalité économique n'est pas avérée ;
- présence de membres salariés ou dirigeants de l'OBNL au sein de sociétés sous-traitantes ou prestataires.

Ces facteurs de vulnérabilité (nature des donateurs, volume financier) sont des **critères de sensibilité** pour les OBNL devant susciter une vigilance particulière sans pour autant permettre aux autorités de dégager des catégories précises au sein des structures concernées.

Vulnérabilités spécifiques en matière de financement du terrorisme

En matière de financement du terrorisme, la vulnérabilité d'une association, notamment lorsqu'elle agit dans un territoire étranger, est à considérer au regard de son **aptitude à bénéficier de subventions publiques**, qui peuvent augmenter significativement sa capacité d'intervention. L'augmentation de cette activité et de ces ressources peuvent constituer un intérêt pour des entités terroristes actives dans ces zones qui peuvent chercher à capter/détourner ces ressources si des procédures d'atténuation face à cette situation, à l'initiative de l'association ou imposées par les bailleurs, ne sont pas mises en place.

Critères d'alerte en matière de financement du terrorisme

- l'objet mixte culturel, culturel ou socio-éducatif ;
- les financements à partir de fonds émanant de l'étranger ;
- l'objet humanitaire et la concentration des flux financiers dirigés vers des zones de conflit ;
- la faible structuration et la faiblesse des mécanismes de contrôle interne en matière de transparence et de bonne gouvernance ;
- le recours massif aux services proposés par les nouveaux acteurs financiers (cagnottes en ligne ; prestataires de service de paiement ; établissements de monnaie électronique, recours à des prestataires étrangers, etc.) ;
- l'absence de compte-rendu crédible des actions menées à l'étranger.

Enfin, si la majorité des associations utilisent des services bancaires conventionnels reposant sur un compte localisé en France, **une vulnérabilité particulière est constatée concernant l'utilisation croissante de certains supports de financement**. Le

renforcement de la réglementation LCB-FT et les mesures prises par les établissements financiers afin de diminuer leur exposition à certains risques considérés comme plus élevés pour certaines clientèles créent des difficultés en matière d'accès aux services bancaires pour certains OBNL, en particulier celles agissant dans des zones de crise à risque élevé de financement du terrorisme. Cette situation conduit certains opérateurs à se tourner vers d'autres canaux financiers, souvent moins transparents voire parfois illégaux (système de paiement informel type « *Hawala* »), ou bien à procéder à des retraits importants d'espèces pour transférer leurs fonds sur les zones d'opérations.

Mesures d'atténuation et vulnérabilité résiduelle

Mesures d'atténuation spécifiques en matière de blanchiment

Des mesures portant sur les modalités de création des structures, l'encadrement des subventions publiques et des dons et l'encadrement par l'administration fiscale permettent d'atténuer dans une certaine mesure les vulnérabilités identifiées sur le secteur.

S'agissant des **modalités de création**, lorsqu'une association veut acquérir une personnalité morale et la capacité juridique, ses fondateurs doivent effectuer une déclaration au greffe des associations situé à la Préfecture du siège de l'association. Cette déclaration doit comporter un certain nombre d'éléments d'identification vérifiés, qui donne lieu à une publication au JOAFE et à l'inscription de l'association au RNA. Par ailleurs, des mesures ont été prises pour faciliter et améliorer l'accès aux informations d'identification par les autorités compétentes et le grand public, qu'il s'agisse de la définition de la notion de bénéficiaire effectif applicable au secteur (son représentant légal) ou du développement du « Compte association » et de l'interface de programmation (API) « Répertoire des Associations » permettant de relier les données du greffe avec celles de l'INSEE.

En outre, deux types d'association ont une obligation d'immatriculation au registre national des entreprises (RNE) : i) celles émettant des obligations⁶⁹ et ii) celles ayant une activité de change manuel⁷⁰. Par conséquent, les informations portées au RNE concernant ces entités font l'objet d'un contrôle juridique similaire à celui effectué pour les sociétés.

S'agissant des mesures **d'encadrement et de contrôle accompagnant l'octroi de subventions publiques et des dons** :

- une structure associative souhaitant bénéficier de subventions publiques doit être **immatriculée au répertoire national des entreprises et des établissements** tenus par l'INSEE (répertoire SIRENE) ;
- la Cour des comptes, les chambres régionales des comptes (CRC) et l'administration elle-même (inspections générales, élus ou agents territoriaux délégués par les collectivités, employés des départements conformité des administrations) peuvent **contrôler les associations bénéficiant de subventions publiques** (à partir de 1 500 euros pour les CRC, dès le premier euro pour l'administration qui attribue une aide) ;
- les associations bénéficiant de subventions publiques doivent, à partir d'un montant supérieur à 23 000 euros, conclure avec l'administration une

⁶⁹ Article L. 213-8 du code monétaire et financier.

⁷⁰ Article L. 524-3 du code monétaire et financier.

convention sur leur objet et toutes doivent rendre compte de l'utilisation des fonds qui leur sont alloués dès le premier euro ;

- la mise en place d'un **nouveau plan comptable** applicable aux associations depuis le 1^{er} janvier 2020 vient organiser une présentation comptable par origine et destination ;
- **Au-delà de 153 000 euros de perception de subventions publiques et/ou de dons, un audit légal annuel des comptes par un commissaire aux comptes** (lui-même assujetti aux obligations préventives et déclaratives en matière de LCB-FT) est obligatoire ;
- toute association ou fondation souhaitant bénéficier de subventions publiques doit souscrire au préalable un **contrat d'engagement républicain (CER)**, introduit par la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République et entré en vigueur depuis le 2 janvier 2022. Ce dispositif dote l'administration d'un nouveau moyen de contrôle et de sanction par le refus ou le retrait de la subvention en cas de méconnaissance des sept engagements contenus dans le CER.

En présence d'indices de lucrativité, une vérification de la comptabilité peut être engagée par l'administration fiscale aux fins d'assujettir l'organisme aux impôts commerciaux en raison d'une gestion intéressée ou de l'exercice d'activités lucratives par ailleurs incompatibles avec l'application des réductions d'impôt en faveur des dons et versements des particuliers ou des entreprises. La régularité de la délivrance des reçus, attestations et de tous les autres documents permettant le bénéfice de ces réductions d'impôt fait par ailleurs l'objet d'une procédure de contrôle spécifique.

Mesures d'atténuation spécifiques en matière de financement du terrorisme

L'approche retenue par les autorités françaises repose sur des mesures proportionnées et en ligne avec une approche souple, basée sur les risques, poursuivant l'objectif d'atténuer les risques que le sous-secteur des OBNL identifié comme à risque élevé de FT puisse être exploité par des entités terroristes sans limiter ou décourager les activités légitimes de ces organisations. Une stratégie de détection et d'entrave est déployée par les autorités pour les OBNL détournés à but de financement ou de facilitation d'actes de terrorisme. Cette approche s'inscrit pleinement dans la ligne des recommandations du GAFI, en particulier de la recommandation 8. En ligne avec les recommandations du GAFI, des mesures d'atténuation sont mises en place sur quatre axes, dont deux sont détaillés ci-après :

Une sensibilisation continue du secteur à risque

Les vulnérabilités identifiées ont conduit les autorités à renforcer leur communication et leurs actions de sensibilisation à destination des OBNL les plus exposées au risque, de façon générale par la diffusion de guides pratiques et de façon plus spécifique et ciblée auprès des OBNL les plus à risque. Ainsi, la DG Trésor a publié un guide de bonne conduite à l'attention des associations⁷¹, lequel explicite la législation, leur permet de mieux évaluer le risque et détaille les bonnes pratiques financières à même de garantir la transparence et la conformité. Ce guide est largement disponible en ligne et distribué à toute association lors de sa création. Il a été complété par un guide spécifique traitant du risque de financement du terrorisme sur les opérations

⁷¹<https://www.tresor.economie.gouv.fr/Institutionnel/Niveau3/Pages/13d1cb87-cf27-49ca-ad57-dc2855a2b26e/files/af9b595d-2404-4d95-9e56-2b61e2ed55be>

humanitaires en zones sensibles⁷². En matière de conformité aux sanctions financières ciblées, un guide des dérogations relatives à l'aide humanitaire a été édité et un point de contact a été créé pour les OBNL, en particulier les acteurs humanitaires⁷³. Enfin, des séances de sensibilisation à la LCB-FT sont organisées à un rythme annuel au profit des ONG humanitaires subventionnées par l'Etat pour leurs activités en zone de crise et un dialogue continu est mené entre les bailleurs publics et les OBNL, notamment le Centre de crise et de soutien (CDCS) du Ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) et l'Agence française de Développement (AFD), qui peuvent ponctuellement associer d'autres services de l'Etat (Ministère de l'Intérieur, Ministère de la Justice, DG Trésor notamment).

Une supervision et un contrôle proportionné selon une approche par les risques

- i) Pour les OBNL actifs sur zone où opèrent des entités terroristes face à la menace de prédation

Dans le cadre de l'octroi de financement et durant la réalisation du projet financé par le CDCS et l'AFD, **des mesures préventives et des mesures de contrôles ciblés sont mises en place pour s'assurer de la bonne utilisation des fonds**. Ces mesures sont encadrées par les conventions de financement et portent sur l'identification des risques liés aux projets, la mise en place de procédure internes en matière de LCB-FT et de respect des sanctions financières ciblées. Leur respect fait l'objet de vérifications et de contrôles, en amont, en cours et en fin de projet par les départements conformité de l'AFD ou par des tiers indépendants. Des mécanismes d'alerte des autorités ont également été mis en place lorsque les OBNL identifient un risque de financement du terrorisme. Ainsi, pour se mettre en conformité avec les exigences des bailleurs institutionnels (y compris européens et internationaux), les OBNL investissent progressivement dans des systèmes de gestion du risque qui tendent à diminuer le risque de FT auquel ils sont exposés dans le cadre de leurs activités, en particulier pour les plus importantes. En revanche, si les OBNL ne bénéficiant pas de subventions publiques peuvent à leur initiative renforcer leurs mécanismes de conformité, les pratiques demeurent très hétérogènes ne permettant ainsi pas aux autorités de considérer qu'elles sont suffisamment adaptées au risque auquel ces organismes sont exposés.

- ii) Pour les OBNL dont l'objet est volontairement détourné à des fins de FT
Concernant les associations dont l'objet est volontairement détourné à des fins de FT, leur détection par les autorités repose essentiellement sur un travail des services de renseignement qui, par le suivi des individus, leur permet d'identifier des structures à but non lucratif pouvant être utilisées à des fins de FT. Pour mettre fin rapidement aux agissements détectés, des mesures ciblées d'entrave administrative comme l'application ciblée de contrôles généralistes, sous l'autorité des Préfets, des décisions de fermeture administrative, notamment de lieux de culte, des mesures de gel des avoirs ou encore des sanctions (par exemple en matière fiscale⁷⁴) peuvent être

⁷²<https://www.tresor.economie.gouv.fr/Institutionnel/Niveau3/Pages/13d1cb87-cf27-49ca-ad57-dc2855a2b26e/files/1e9c2eaf-0a75-4e15-a4f5-92baceb398a9>

⁷³<https://www.tresor.economie.gouv.fr/Institutionnel/Niveau2/Pages/f3234489-26a1-48f7-8a05-f31d34551f13/files/78b41956-7c8c-4541-b392-a1364cf98a86>

⁷⁴ la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République a élargi le dispositif de suspension automatique des avantages fiscaux des organismes à but non lucratif ayant fait l'objet d'une condamnation pénale, en l'étendant notamment aux actes de terrorisme (articles 421-1 à 421-2-6 du code pénal), incluant les atteintes à la vie humaine, les actes d'intimidation, l'association de malfaiteurs en vue de commettre des actes terroristes, le financement du terrorisme et l'apologie du terrorisme.

prononcées. Ces associations peuvent aussi faire l'objet d'une décision de dissolution par décret en Conseil des ministres.

Gels nationaux (L.562-2 du CMF) et dissolutions (L.212-1 du CSI)	2018	2019	2020	2021	TOTAL
Associations visées par une mesure initiale de gel des avoirs	5	1	1	3	10
Individus visés par une mesure en coordination avec les mesures visant les associations	8	5	1	4	18
Dissolution d'association faisant l'objet d'une mesure de gel	1	5	1	0	7

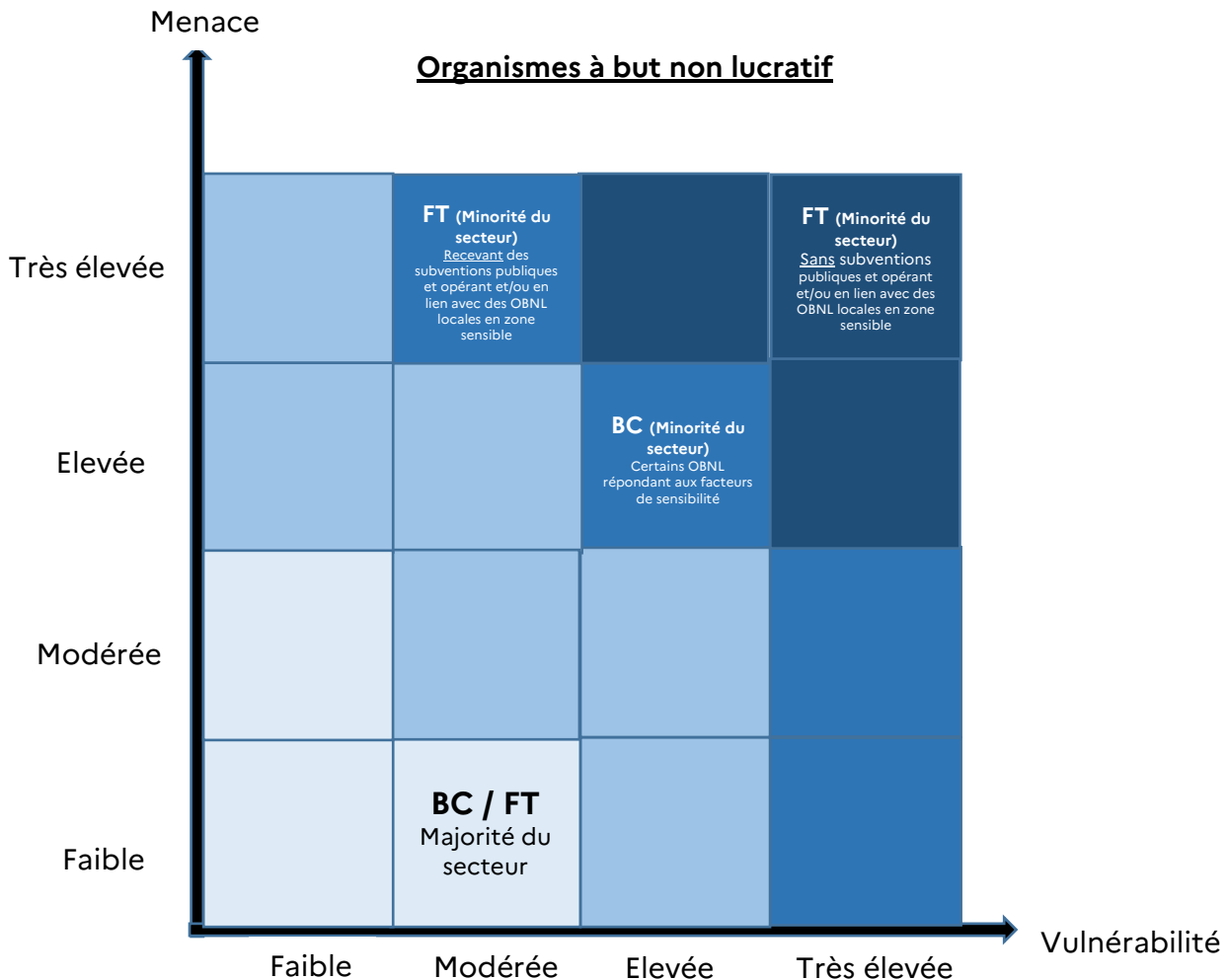
Cotation des vulnérabilités résiduelles

Le niveau de vulnérabilités résiduelles au BC après mesures d'atténuation est estimé comme globalement **modéré** pour le secteur des OBNL. Toutefois, pour les OBNL répondant à certains critères de sensibilité, les vulnérabilités résiduelles sont **élevées**.

Le niveau de vulnérabilités résiduelles au FT après mesures d'atténuation est estimé comme globalement **faible** pour le secteur des OBNL. Toutefois, pour les OBNL actives en zones où opèrent des groupes terroristes et recevant des subventions publiques, le niveau de vulnérabilités résiduelles au FT après mesures d'atténuation est estimé **modéré** et, pour celles ne recevant pas de subventions publiques et celles étant détournées/exploitées volontairement par des entités terroristes, **très élevé**.

Cotation du risque BC-FT

En conséquence, le croisement des menaces et vulnérabilités résiduelles après mesures d'atténuation, conduit à un risque de BC-FT globalement faible pour la majorité des OBNL. Toutefois la cotation augmente à un niveau élevé ou très élevé pour certaines catégories identifiées qui représentent un nombre très faible d'OBNL.



Légende :

	Risque très élevé
	Risque élevé
	Risque modéré
	Risque faible

➔ **Risque Global : faible pour la majorité des OBNL ; élevé ou très élevé pour certaines catégories d'OBNL minoritaires.**