

LUTTE CONTRE LE FINANCEMENT  
DU TERRORISMELES ASSOCIATIONS  
CONCERNÉES !

La lutte contre le blanchiment de capitaux et la lutte contre le financement du terrorisme sont devenues une réalité dans le quotidien des associations du fait de dispositions législatives récentes. Explications.



**AUTEUR** Bénédicte Halba  
**TITRE** Docteure en économie



**AUTEUR** Karim Bangoura  
**TITRE** Expert-comptable  
et commissaire aux comptes



**AUTEUR** Nathalie Elio  
**TITRE** Expert-comptable  
et commissaire aux comptes

**L**es objectifs de la lutte contre le blanchiment de capitaux et la lutte contre le financement du terrorisme (LBC-LFT) sont de trois ordres, si l'on se réfère aux travaux récents de Nathalie Goulet, sénatrice de l'Orne et spécialiste du sujet<sup>1</sup>. Il s'agit tout d'abord d'assécher les circuits de financement du terrorisme en identifiant les formes existantes (ONG, contrefaçons, art, fraudes sociales,

crédit à la consommation, transferts de fonds, or, hawala, bitcoin, chocolat, impôts, pétrole, cagnottes en ligne, etc.), puis d'empêcher un blanchiment institutionnel en luttant contre « la corruption, la fraude et l'évasion fiscale » et, enfin, d'anticiper ses nouvelles formes (numérique, réseaux sociaux, nouvelles technologies de l'information). Car « tout ce qui est notre environnement économique peut devenir le terreau du financement du terrorisme ».

L'ENJEU DE LA LBC-LFT  
AUJOURD'HUI

Le terrorisme, les réseaux de criminalité financière et la délinquance économique et financière menacent l'intégrité de notre système financier. Les enjeux sont internationaux. Le rapport Europol 2021<sup>2</sup> rappelle la menace terroriste venant des extrêmes et de l'islamisme radical. La guerre en Ukraine en 2022 est une menace supplémentaire.

La lutte contre le financement du terrorisme est devenue une priorité pour les pays occidentaux après les attentats du 11 septembre 2001 à New York. Avant les opérations militaires, la première riposte a été financière avec le gel des avoirs d'entités et d'individus soupçonnés de financer les attentats<sup>3</sup>. En France, la pénalisation date de la loi du 15 novembre 2001<sup>4</sup>. La première loi sur le renseignement a été adoptée en France après les attentats de janvier 2015 contre *Charlie Hebdo* et l'*Hyper Cacher*<sup>5</sup>. L'Union européenne s'est dotée d'un cadre juridique pour lutter contre le terrorisme en 2017<sup>6</sup>.

Dans une interview accordée au *Journal de l'Orne* le 29 mars 2022, Nathalie Goulet indique que les terroristes utilisent les circuits de la criminalité organisée ou de la délinquance financière – blan- ●●●

1. N. Goulet, *Abécédaire du financement du terrorisme*, Paris, Le Cherche midi, 2022.

2. Europol, « European Union Terrorism Situation and Trend Report », 2021.

3. OTAN, « Le financement du terrorisme », rapp. 171 ESCTER 15 F bis, 2015.

4. L. n° 2001-1062 du 15 nov. 2001, JO du 16.

5. L. n° 2015-912 du 24 juill. 2015, JO du 26.

6. Dir. n° 2017/541 du 15 mars 2017, transposée dans les droits nationaux des États membres au plus tard en octobre 2018.

■ La lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme est une priorité internationale et nationale.

■ Le secteur associatif est fortement exposé aux infractions liées au financement du terrorisme.

●●● chiment d'argent, corruption, différents trafics (drogue, êtres humains, œuvres d'art, armes, etc.). Le terrorisme actuel est « *low cost*, opportuniste, évolutif, versatile ». Les montages financiers sont très créatifs et représentent un « phénomène mutant et opportuniste » avec une logistique et un mode de financement devenus très simples – alors qu'ils étaient auparavant sophistiqués.

## LE SECTEUR ASSOCIATIF FRANÇAIS ET LA LUTTE CONTRE LE FINANCEMENT DU TERRORISME

En France, le Groupe d'action financière (GAFI), organisme intergouvernemental indépendant, élabore des protections et des normes pour le système financier mondial concernant la LBC-LFT et la prolifération d'armes de destruction massive. En 2022, il a formulé plusieurs recommandations pour les associations<sup>7</sup> :

■ les organismes sans but lucratif (OSBL), notamment humanitaires, sont identifiés comme très vulnérables au financement du terrorisme. Des mesures de contrôle très ciblées, qui consistent à soumettre les organisations non gouvernementales (ONG) à un questionnaire très précis avec une procédure formelle (justificatifs écrits), ont été prises alors que les ONG ne représentent qu'une petite partie du secteur à risque et que ces mesures apparaissent inadaptées pour celles qui interviennent dans un cadre informel, sur le terrain. Or, les mesures préconisées par le renseignement (Tracfin) ou de contrôle d'ordre général sont suffisantes et atténuent le risque d'exploitation des OSBL sans les contrôler exagérément ;

■ en revanche, la publicité d'informations demandées aux personnes morales est insuffisante ou inexistante pour les associations. Les OSBL doivent communiquer plus d'informations élémentaires ainsi que sur leurs bénéficiaires effectifs (BE) – informations exactes, mises à jour et à la disposition des autorités compétentes. Le répertoire national des associations (RNA) doit être modernisé par un contrôle de l'exactitude des informations et la mise en place d'un registre pour les fondations et fonds de dotation.

Le risque d'utilisation des OSBL pour le financement du terrorisme est réel. Le GAFI note des défaillances, comme une identification trop large du champ des entités vulnérables, une incapacité à recenser précisément les associations par catégories à risque et un manque de sensibilisation du secteur. Pour lui, la coopération

internationale est une priorité pour identifier, saisir et confisquer des avoirs criminels à l'étranger (biens mal acquis) car la France est confrontée à une menace terroriste élevée, avec un soutien logistique à l'étranger. Le pays est aussi très exposé au risque de blanchiment de capitaux à l'étranger de revenus illicites générés sur son territoire<sup>8</sup>.

Le rapport annuel de Tracfin<sup>9</sup> présente une analyse du flux déclaratif traité en 2019-2020. La méthodologie croise les principales infractions déclarées et les secteurs d'activité concernés. L'analyse apporte un éclairage sur le degré d'exposition aux risques (normal, fort, très fort) de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (BC/FT) par secteur économique.

Le secteur associatif apparaît très fortement exposé au BC/FT et faiblement exposé aux trois infractions suivantes : escroqueries et vols, corruption et atteinte à la probité, « espèces »<sup>10</sup>. Il ne semble pas exposé aux infractions suivantes : fraudes fiscales, sociale et douanière, travail dissimulé, abus de biens sociaux, trafics, banqueroute et organisation d'insolvabilité.

## PLUSIEURS DISPOSITIONS LÉGISLATIVES RÉCENTES DÉCLINENT LES OBJECTIFS DU GAFI ET DE TRACFIN

### La controverse autour du criblage des bénéficiaires finaux

Les associations travaillant avec l'étranger sont concernées depuis longtemps par les problématiques de LBC-LFT, qu'elles ont intégrées dans la gestion des risques inhérents à leurs activités. Elles réalisent déjà de nombreuses vérifications (sur les prestataires, les salariés, etc.) et différents ouvrages précisant un certain nombre d'obligations et de contrôles ont été édités par les pouvoirs publics sur cette question<sup>11</sup>, notamment pour les associations humanitaires travaillant en zones sensibles.

Du fait de nouvelles lois<sup>12</sup> et textes réglementaires, les financeurs publics d'aide au développement (AFD, UE, etc.) ont décidé de renforcer les contrôles à réaliser par les associations de solidarité internationale en leur imposant la vérification de l'identité de tous les bénéficiaires effectifs des aides allouées par une technique de traçage appelée « le criblage ». Cette nouvelle obligation s'ajoute aux contrôles existants réalisés à partir du registre national des gels<sup>13</sup> informant, dans une liste unique, sur les pays et entités sanctionnés

7. GAFI, « Mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme – France », rapp. du quatrième cycle d'évaluations mutuelles, 2022.

8. Des secteurs sont à risque, comme l'immobilier de luxe et le luxe de manière générale.

9. Tracfin, « Tendances et analyse des risques de BC/FT en 2019-2020 », 10 déc. 2020.

10. Le recours aux espèces est ici à distinguer car il ne constitue pas, comme les autres colonnes du tableau, une infraction. Cependant, son usage intensif dans certains secteurs d'activité justifie

qu'une catégorie lui soit consacrée.

11. Direction générale du Trésor public, « Risque de financement du terrorisme : guide de bonne conduite à l'attention des associations », 2016 ; « Vademecum sanctions et financement du terrorisme sur les opérations humanitaires en zones sensibles », 2021.

12. L. n° 2021-1031 du 4 août 2021, JO du 5 ; L. n° 2021-1109 du 24 août 2021, JO du 25.

13. Direction générale du Trésor public ; <https://gels-avoirs.dgtresor.gouv.fr>.

14. Environ 7,3 millions de personnes sont concernées par le soutien des organisations financées par l'Agence

■ Un équilibre doit être trouvé entre la liberté associative et les mesures mises en place pour mener ces luttes.

par les institutions nationales et internationales (ONU, UE) dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

Si la volonté de s'assurer du bon usage des fonds et du non-financement de groupes armés ou d'organisations terroristes est légitime, l'application du traçage systématique s'avère difficile à mettre en œuvre par les ONG, qui ne peuvent regarder les profils de tous les bénéficiaires, surtout quand, dans le monde, 1,1 milliard de femmes, d'hommes et d'enfants vivent sans titre d'identité faute d'un service d'état civil efficient.

Les ONG rappellent que le droit international humanitaire prévoit la « non-discrimination » dans la distribution des aides à des personnes en situation de risque humanitaire<sup>14</sup>. La loi du 4 août 2021<sup>15</sup>, dite « Développement solidaire », a utilement précisé dans son article 1<sup>er</sup> que « la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales respecte et promeut les principes et les normes internationaux, notamment en matière de droits humains et de droit international humanitaire ». Mais l'article 17 dispose que « le gouvernement remet au Parlement, dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la présente loi, un rapport évaluant les possibilités de dispense de criblage des bénéficiaires finaux pour certaines actions de stabilisation à l'intérieur de périmètres géographiques définis caractérisés par une situation de crise persistante et l'existence de groupes armés non étatiques ». Tout cela n'est pas très clair !

## Des évolutions législatives qui impactent aussi d'autres secteurs associatifs

Par ailleurs, les clubs sportifs<sup>16</sup>, les organismes de formation ou bien les centres culturels sont également directement concernés par la LBC-LFT du fait des publics bénéficiaires.

La loi Séparatisme<sup>17</sup> impose désormais à toutes les associations sollicitant des subventions publiques de signer un contrat d'engagement républicain qui les engage à respecter les principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de dignité de la personne humaine ainsi que les symboles de la République, à ne pas remettre en cause la laïcité au sein de la République et à s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public. Elles doivent également déclarer les dons reçus de l'étranger sur un « état séparé des avantages et ressources », qui correspondent notamment à des apports en fonds propres, des prêts,

des subventions, des dons manuels, des mécénats de compétence, des prêts de main-d'œuvre, des libéralités ou encore des contributions volontaires, effectuées directement ou par un intermédiaire. Les modalités de l'état séparé seront définies par un règlement de l'Autorité des normes comptables (ANC) à homologuer avant le 1<sup>er</sup> janvier 2023. Les OSBL recevant plus de 153 000 euros de dons annuels devront intégrer cet état séparé à l'annexe des comptes annuels. De plus, pour les associations culturelles, qui devront se déclarer en préfecture tous les cinq ans, le préfet disposera d'une possibilité d'opposition en cas de menace pouvant affecter un intérêt fondamental de la société<sup>18</sup>. Enfin, le préfet pourra s'opposer à l'ouverture d'une école privée pour prévenir une ingérence étrangère ou protéger les intérêts fondamentaux de la nation<sup>19</sup>.

Un secrétariat général du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation informe et met en place des outils pour lutter contre le séparatisme et la radicalisation<sup>20</sup>, notamment auprès des associations.

Tous ces dispositifs génèrent de l'incertitude et des coûts administratifs supplémentaires importants pour les associations. S'il est légitime de garantir la sécurité nationale, il est aussi nécessaire de ne pas étouffer le secteur des OSBL, déjà très contrôlé, par des contraintes excessives.

## Obligation de déclaration des bénéficiaires effectifs

Les deux catégories d'associations qui peuvent s'inscrire au registre du commerce et des sociétés (RCS) – émission d'obligations ou de titres de créances négociables, réalisation habituelle d'opérations de change – doivent déclarer leurs bénéficiaires effectifs. Cette obligation est étendue aux fondations et fonds de dotation par l'ordonnance du 12 février 2020<sup>21</sup>. Toutefois, ce type d'associations reste très marginal.

## Extension du droit d'opposition de Tracfin

La loi prévoit également le renforcement de l'une des prérogatives de Tracfin : le droit d'opposition, qui, conformément à l'article L. 561-24 du code monétaire et financier, permet au service de s'opposer pendant 10 jours à la réalisation d'une opération. L'exercice de cette prérogative permet de sécuriser les saisies pénales à venir sur des fonds suspectés d'être le produit d'une infraction. Ce droit est étendu afin de pouvoir porter, par anticipation, sur plusieurs opérations simultanément. De plus, une exonération de responsabilité des personnes en charge de ces opérations est prévue par la loi si elles ne réalisent pas l'opération envisagée faisant l'objet de l'opposition anticipée de Tracfin. Cette mesure protège les professionnels, mais ne les exonère pas de devoir révéler à l'autorité judiciaire l'existence d'une opposition en cas de mise en cause de leur responsabilité. ■

française de développement (AFD), soit autant d'identités à vérifier.

15. L. n° 2021-1031, préc.

16. [www.sports.gouv.fr](http://www.sports.gouv.fr) > « Éthique & intégrité » > « Préserver le pacte républicain » > « Radicalisation ».

17. L. n° 2021-1109, préc.

18. L. n° 2021-1109, préc., art. 77 ; déclara-

tion par voie électronique : <https://contacts-demarches.interieur.gouv.fr> > « Associations et fondations » > « Déclaration de financement étranger ».

19. L. n° 2021-1109, préc., art. 103.

20. [www.cipdr.gouv.fr](http://www.cipdr.gouv.fr).

21. Ord. n° 2020-115 du 12 févr. 2020, JO du 13.