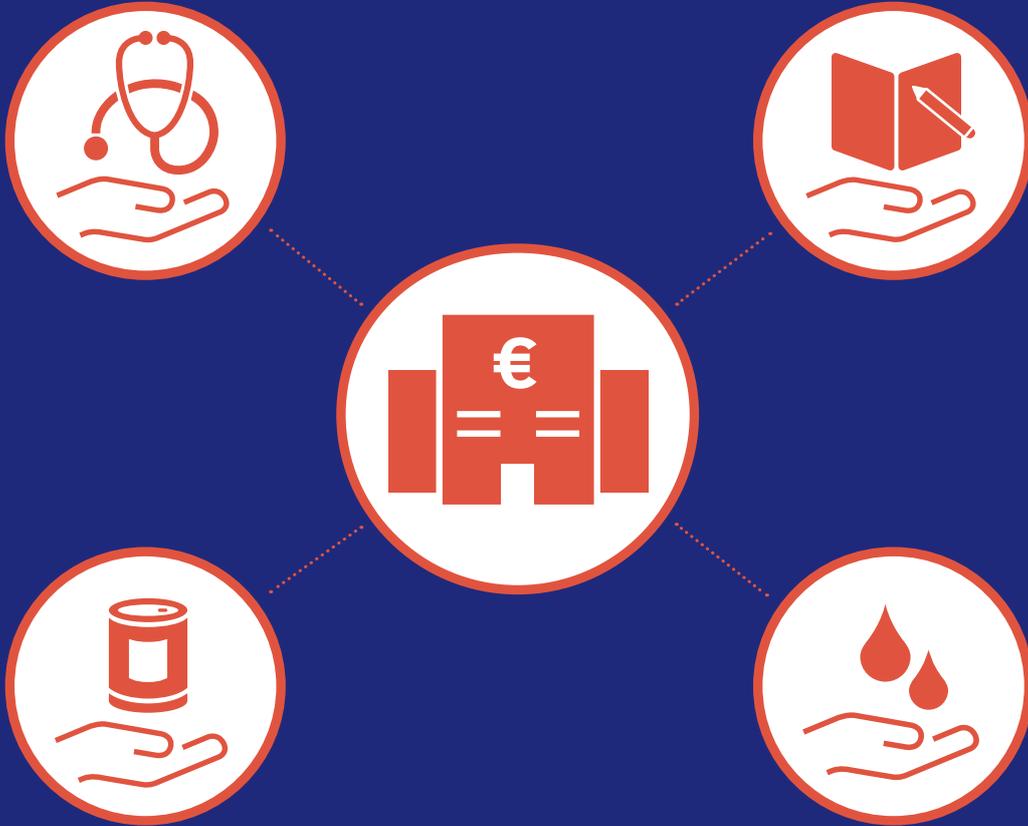




GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*



GUIDE PRATIQUE

**ACCÈS AUX SERVICES FINANCIERS
DES ORGANISMES À BUT NON
LUCRATIF (OBNL), PARTENAIRES
DU CENTRE DE CRISE ET DE
SOUTIEN (CDCS), QUI EXERCENT
DES ACTIVITÉS DE SOLIDARITÉ
INTERNATIONALE**

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	4
Cadre de référence sur la LCB-FT et les sanctions économiques et financières	5
Obligations des établissements bancaires	9
Obligations des organismes à but non lucratif	13
Le rôle du CDCS et ses partenaires étatiques dans la maîtrise des risques	18
Conclusion : recommandations, bonnes pratiques et pistes d'amélioration en matière de relations OBNL/banques	21
Annexes	25

INTRODUCTION



Les Organismes à But Non Lucratif (OBNL)¹ exerçant des activités de solidarité internationale jouent un rôle essentiel dans les pays en développement et pour les populations les plus démunies. En septembre 2020, la France a reconnu le rôle vital des OBNL lors de l'Assemblée générale des Nations Unies, à travers l'intervention de M. Emmanuel Macron, président de la République, qui a déclaré : « *La sphère humanitaire est un patrimoine commun que nous devons protéger, en garantissant l'accès aux populations civiles et la protection des personnels qui les soutiennent*² »³.

Pour mener à bien leurs opérations, les OBNL ont besoin de pouvoir compter sur un **partenariat solide avec le secteur bancaire** afin de transférer les fonds confiés par les bailleurs de fonds publics, privés et les donateurs particuliers vers les zones d'intervention, souvent situées dans des zones de conflit. Afin d'assurer une mise en œuvre efficace des règles applicables et de faciliter la relation contractuelle, ce partenariat doit s'appuyer sur un dialogue continu, sur le principe d'anticipation et de gestion des risques proportionnée et adaptée aux situations rencontrées.

Ce dialogue s'appuie en outre sur l'échange régulier d'informations s'agissant de l'évolution des lois en matière de conformité, de politiques de gestion des risques internes aux banques, des procédures d'atténuation des risques mises en place par les OBNL et sur la prise en compte des contraintes propres à chacune des parties.

Ce guide a pour objectif de faciliter la compréhension des contraintes réglementaires (sanctions économiques et financières, pays à risques), des banques par les OBNL de 1^{er} plan, actives sur le plan international et qui font l'objet d'un suivi par le Centre de Crise et de Soutien. Il a également pour objectif de permettre aux banques de mieux appréhender les exigences fixées par les bailleurs ou par elles-mêmes en matière de conformité qui s'appliquent à **ces OBNL**.

Le présent guide n'a pas de caractère réglementaire, il préconise des recommandations qui ne sont pas contraignantes. Les OBNL et les banques doivent en toutes circonstances veiller au respect des obligations de nature diverse qui s'imposent à leurs activités.

1. Pour les besoins de ce document, les ONG sont mentionnées ici tel que défini par l'expression Organismes à but non-lucratif (« OBNL »). Le secteur des OBNL recouvre un ensemble d'entités très hétérogènes par leur taille, leur activité et leur forme juridique. Il n'existe pas, au niveau national ou européen, de définition juridique de l'organisme à but non lucratif. Cependant, au niveau international, le GAFI a adopté une définition dite « fonctionnelle » de l'OBNL dans la recommandation 8 de ces standards en considérant que « *cette expression désigne les personnes morales, les constructions juridiques ou les 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 œuvres* ». Cette définition a été reprise par la Commission européenne dans son analyse supranationale des risques. En France, trois types de structures entrent dans cette définition : les associations, les fondations et les fonds de dotation. Les OBNL mentionnés dans ce document regroupent principalement des associations enregistrées sous le régime fixé par la loi 1901 en France (mais aussi des fondations et fonds de dotation), travaillant dans un but humanitaire dans une variété de contextes : conflits armés, catastrophes naturelles, extrême pauvreté etc... Le travail effectué par les OBNL mentionnées dans ce document vise à soulager les souffrances des populations affectées par une crise, à fournir une protection et des services essentiels. Les OBNL travaillent dans des contextes différents et mettent en œuvre une variété de programmes, au moyen d'outils et d'actions très différentes, allant de l'humanitaire, la stabilisation et au développement.
2. <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/united-nations/news-and-events/united-nations-general-assembly/unga-s-75th-session/article/emmanuel-macron-speaks-at-un-general-assembly-22-sept-2020>
3. Ce rôle vital est aussi reconnu internationalement : dans la résolution du Conseil de Sécurité des Nations Unies 2462 : « *Est conscient que les organisations à but non lucratif jouent un rôle déterminant dans les économies et les systèmes sociaux nationaux, exhorte les États Membres à procéder à intervalles réguliers à une évaluation des risques que présente leur secteur associatif ou à tenir à jour toute évaluation existante, afin de recenser les organisations exposées à un risque de financement du terrorisme, et à faciliter la mise en place d'une approche fondée sur les risques, engage les États Membres à collaborer avec le secteur associatif pour éviter que ces organisations, y compris les sociétés écrans, soient utilisées à des fins illégales par les terroristes ou pour leur compte, tout en rappelant que les États doivent respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales et rappelle les recommandations et documents d'orientation pertinents précédemment établis par le GAFI à ce sujet, et en particulier sa recommandation 8* » ; La préservation de l'espace humanitaire est également défendue dans la résolution du Conseil de Sécurité des Nations Unies 2664, laquelle a introduit une exemption humanitaire transversale à l'ensemble des régimes de sanctions des Nations Unies.

CADRE DE RÉFÉRENCE SUR LA LCB-FT ET LES SANCTIONS ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES

▸ Les obligations internationales, européennes et nationales en matière de LCB-FT

Au plan international, le Groupe d'Action Financière (GAFI) a publié 40 recommandations visant à lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LCB-FT). Au niveau européen, plusieurs directives ont été adoptées. Les « **directives anti-blanchiment** » afin de garantir l'homogénéité des dispositions applicables à tous les établissements financiers de l'UE. Ces dispositions ont été transposées en droit français dans le **Code monétaire et financier (CMF)**⁴. La conformité technique des pays à ces recommandations et l'efficacité de leur dispositif de lutte contre la criminalité financière font l'objet d'une évaluation régulière par le GAFI. La France a récemment fait l'objet d'une évaluation, dont le rapport a été publié en mai 2022⁵.

Les standards du GAFI et les réglementations européennes et nationales incluent notamment l'assujettissement de certaines entités à des obligations spécifiques en matière de LCB-FT. Les institutions financières font partie de ces entités assujetties et doivent par conséquent respecter les obligations présentées dans la section suivante. **Les OBNL eux-mêmes ne sont pas assujettis à ces règles spécifiques**, même si leurs opérations en zones sensibles justifient la mise en œuvre de mesures d'atténuation spécifiques.

S'agissant plus particulièrement des OBNL, la recommandation numéro 8 du GAFI et sa note interprétative relative invitent les pays à identifier les organisations qui entrent dans la définition fonctionnelle des OBNL proposée par le GAFI⁶, à évaluer les risques de financement du terrorisme associés et à mettre en place des mesures ciblées, proportionnées et adaptées au risque identifié. Ces mesures ne doivent pas conduire à décourager les activités légitimes du secteur. Au contraire, l'objectif est de garantir que ces entités ne soient pas utilisées à mauvais escient par les organisations terroristes. Cette recommandation a été révisée en 2023⁷, de même que la note interprétative et le guide de bonne pratique⁸ relatif à la bonne mise en œuvre de cette recommandation. Ce guide intègre une série de bonnes pratiques de mise en œuvre des standards à destination des États, des OBNL et des établissements financiers notamment. Pour la mise en place des mesures appropriées aux risques identifiés, le guide de bonne pratique de la recommandation 8 invite par exemple les États à considérer, lorsqu'elles existent, les mesures d'autorégulation et de contrôle interne déjà mises en place par les OBNL. Dans certains cas, cela pourrait conduire les États à conclure à l'absence de nécessité de prendre des mesures supplémentaires pour atténuer les risques identifiés.

En fonction de l'évaluation des risques réalisée par le pays, des mesures spécifiques, proportionnées et fondées sur les risques doivent être mises en place par le pays et peuvent être de nature différente (réglementaire, contrôle et surveillance,

4. Titre VI : Obligations relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement des activités terroristes, les loteries, jeux et paris prohibés et l'évasion et la fraude fiscales (Articles L561-1 à L564-2) - Légifrance (legifrance.gouv.fr)

5. France (fatf-gafi.org)

6. Voir note de bas de page n°1 sur la définition des OBNL.

7. <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/recommendations/FATF%20Recommandations%202012.pdf.coredownload.inline.pdf>

8. Best Practices on Combating the Abuse of Non-Profit Organisations (fatf-gafi.org)

sensibilisation, etc.). La Direction générale du Trésor a publié un guide à ce sujet (cf. annexe).

Il est recommandé aux OBNL de se tenir régulièrement informés des travaux internationaux pertinents sur les risques d'exploitation des OBNL à des fins de financement du terrorisme et de participer aux consultations engagées.

↳ L'Analyse nationale des risques de LCB-FT

Au niveau national, le Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (COLB) actualise régulièrement l'analyse nationale des risques (ANR) qui vise à promouvoir une meilleure compréhension des risques de BC-FT conformément aux engagements internationaux de la France. Il s'agit d'un document de référence pour les pouvoirs publics, mais également au quotidien pour le secteur privé (dont les professionnels assujettis), qui doivent en tenir compte dans leurs procédures et documents internes à des fins de lutte contre la criminalité financière.

La dernière actualisation de l'ANR publiée en janvier 2023 a dédié un chapitre aux OBNL. Cette analyse a fait l'objet d'une consultation publique auprès du secteur.

Deux types de menaces sont relevés :

- la menace qu'une OBNL ayant une activité légitime soit exploitée à son insu, par captation directe ou indirecte de ses ressources, par des entités terroristes, en France et à l'étranger ;
- 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 à des fins autres que l'objet facialement affiché aux donateurs et/ou aux 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 aux fins de facilitation d'actes de terrorisme.

Ainsi, la menace d'exploitation abusive à des fins de financement du terrorisme d'OBNL peut se révéler très élevée pour trois catégories d'associations telles qu'identifiées dans l'ANR, dont celles relevant du périmètre d'actions financées par le CDCS : les 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-saharienne, Golfe de Guinée, Afghanistan, etc.) ainsi que celles opérant dans une telle zone ou en lien avec d'autres associations (cas d'un partenariat de mise en œuvre par exemple).

Les mesures d'atténuation pour réduire ce risque sont présentées dans l'ANR, notamment celles mises en place par le CDCS en tant que bailleur de fond.

Il est à noter que le croisement des menaces et des vulnérabilités résiduelles après des mesures d'atténuation conduit néanmoins à un risque de financement du terrorisme évalué élevé (niveau 3 sur 4) pour les OBNL relevant du périmètre des actions financées par le CDCS.

Les OBNL font également face à d'autres risques : risques de corruption, risque de détournement de fonds au profit des régimes de certains pays faisant l'objet de sanctions nominatives ou sectorielles.

↳ Les sanctions économiques et financières

Adoptées par l'Organisation des Nations Unies (ONU), l'Union Européenne (UE) ou la France, les sanctions économiques et financières internationales cherchent à susciter un changement de politique ou de comportement de la part de personnes ou entités impliquées dans des activités répréhensibles et à sanctionner de telles activités illicites (prolifération, atteintes aux droits de l'homme, à la probité, etc.).

FOCUS SUR LES EXEMPTIONS HUMANITAIRES

Ces régimes de sanctions n'ont pas vocation à faire obstacle à la délivrance d'une aide humanitaire aux populations vulnérables des États sanctionnés ou au sein desquels évoluent des entités, groupes ou individus sanctionnés. Aussi, des exemptions et des dérogations à des fins humanitaires aux restrictions prévues sont spécifiquement prévues dans certains de ces règlements.

Les exemptions humanitaires créent un espace permettant aux ONG, dont l'action est basée sur les principes humanitaires, de travailler sans risque de violation des régimes de sanctions. Celles-ci visent à protéger les organisations humanitaires et leur personnel et par conséquent les personnes affectées par une crise humanitaire, en cas d'impossibilité de respecter les obligations découlant des régimes de sanctions ainsi que les mesures antiterroristes liées lorsque celles-ci entravent leur travail.

- **ONU** : Le Conseil de Sécurité des Nations Unies a adopté le 9 décembre 2022 la résolution 2664⁹ qui

s'applique à l'ensemble des régimes de sanctions décidés au niveau du Conseil de Sécurité des Nations Unies.

- **Union Européenne** : Dans le prolongement de l'adoption de la résolution 2664 par le Conseil de sécurité de l'ONU, l'UE a transposé la résolution dans les mesures restrictives découlant des régimes de sanctions ONU et dans les régimes mixtes. Certains régimes autonomes de l'UE bénéficient par ailleurs d'une exemption humanitaire reprenant le langage de la 2664 depuis l'adoption par le COREPER de « l'approche horizontale » le 4 octobre 2023. Il convient également de souligner qu'à la suite du tremblement de terre ayant touché la Turquie et la Syrie, l'UE a inclus une exemption humanitaire dans le régime Syrie, pour une durée de 6 mois, prolongée de 6 mois supplémentaires. Dans les contextes où les exemptions humanitaires ne s'appliquent pas, l'UE a inclus des systèmes de dérogations¹⁰ à obtenir auprès de l'autorité nationale compétente.

Les sanctions adoptées par le Conseil de Sécurité des Nations Unies, l'Union européenne et la France prennent le plus souvent la forme de mesures financières de gel des avoirs et des ressources économiques de personnes physiques, morales, d'entités désignées ainsi que des restrictions aux échanges commerciaux de certains biens, technologies et services précisément identifiés.

Ces mesures restrictives s'imposent à toute personne physique et/ou morale, et donc également aux institutions financières et aux OBNL, y compris celles agissant à des fins humanitaires. Tous les régimes de sanctions n'accordant pas les mêmes exemptions et dérogations, les OBNL, tout comme les banques, doivent connaître précisément les régimes de sanctions qui s'imposent à elles en fonction de leurs activités et de leurs opérations.

L'examen des demandes d'autorisation de transaction financière est apprécié par les autorités nationales compétentes (la DG Trésor pour la France) des États membres de l'Union européenne et se fonde sur un contrôle préalable et au cas par cas. Ces autorisations sont délivrées pour des flux financiers bien identifiés. La violation des mesures restrictives nationales et européennes est passible de sanctions pénales telles que prévues à l'article 459 du code des douanes. En application de ces dispositions, le fait pour toute personne de contrevenir ou tenter de contrevenir aux mesures de gel est passible : d'une peine d'emprisonnement de cinq ans ; de la confiscation du corps du délit ; de la confiscation des moyens de transport utilisés pour la fraude ; de la confiscation des biens et avoirs qui sont le produit direct ou indirect de l'infraction ; d'une amende égale au minimum au montant et au maximum au double de la somme sur laquelle a porté l'infraction ou la

9. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/736/75/PDF/N2273675.pdf?OpenElement>

10. Cf. le guide des dérogations relatives à l'aide humanitaire rédigé par la Direction générale du Trésor (lien en annexe)

tentative d'infraction. Les personnes morales peuvent aussi voir leur responsabilité pénale engagée si la violation de la mesure a été commise pour leur compte, par leurs organes ou représentants.

Il doit également être relevé que le droit pénal ne prévoit pas d'immunité ou d'exemption de responsabilité pénale spécifique en matière de financement du terrorisme, ni de régime d'exemption ou d'immunité pénale. La responsabilité pénale de la banque et de l'OBNL sera appréciée au cas par cas par le juge, au regard notamment de l'élément intentionnel (connaissance ou intention quant à la destination finale des fonds), sachant que la finalité humanitaire d'un acte de financement du terrorisme est indifférente d'un point de vue strictement juridique et n'entraîne donc pas d'immunité pénale pour une banque.

OBLIGATIONS DES ÉTABLISSEMENTS BANCAIRES

↳ Les principes généraux applicables

En introduction, il est important de rappeler que les obligations relatives à la LCB-FT et aux mesures restrictives sont essentielles pour lutter contre la criminalité sous toutes ses formes et préserver l'intégrité du système financier international. Il est dans l'intérêt de tous que ces obligations soient pleinement respectées. **A ce titre, les établissements bancaires jouent un rôle essentiel.**

Les principes généraux applicables aux établissements bancaires résultent notamment de règlements européens et du CMF et imposent au banquier de respecter en particulier les éléments suivants :

- **Secret professionnel** : article L.511-33 du code monétaire et financier ;
- **Principe de non-ingérence** ou de non immixtion dans la gestion du client ;
- **Principe de vigilance**, notamment en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme : obligation de connaissance du client, et obligation de surveillance des transactions, etc,
- Obligations déclaratives, obligations de déclarer les soupçons de blanchiment et de financement du terrorisme
- L'obligation de **mettre en œuvre les mesures restrictives, sectorielles et de gel des avoirs et de respecter les interdictions de mise à disposition directe et indirecte contenues dans les règlements portant mesures restrictives**¹¹ ;

- **Devoir d'information** : sur les conditions générales et les conditions tarifaires applicables aux opérations relatives à la gestion du compte de dépôt, article L.312-1-1 et article L.312-1 du code monétaire et financier.

↳ Les obligations des établissements financiers en matière de LCB-FT

Afin de prévenir les risques de LCB-FT, les organismes financiers doivent appliquer des **vigilances à l'entrée en relation d'affaires et pendant celles-ci**. La mise en œuvre de ces obligations est modulée selon les risques de LCB-FT. La modulation des vigilances tient compte :

- de la classification des risques de l'organisme financier,
- et du profil de la relation d'affaires.

↳ L'évaluation et la compréhension des risques LCB-FT associés aux activités des OBNL

Dans le cadre de leur évaluation des risques associés à leurs clients OBNL, à l'entrée en relation d'affaires ou au cours de celle-ci, les établissements du secteur bancaire et financier se réfèrent à l'annexe dédiée aux OBNL des Orientations de l'Autorité bancaire européenne (ABE) sur les facteurs de risques¹².

11. Pour consulter le registre des personnes soumises à une mesure de gel des avoirs : <https://www.tresor.economie.gouv.fr/services-aux-entreprises/sanctions-economiques/tout-savoir-sur-les-personnes-et-entites-sanctionnees>

12. [https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2023/EBA-GL-2023-03/Consolidated/1061625/EBA%20GL%202021%2002%20-%20consolidated%20\(amended%20by%20EBA%20GL%202023%2003\)_FR.pdf](https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2023/EBA-GL-2023-03/Consolidated/1061625/EBA%20GL%202021%2002%20-%20consolidated%20(amended%20by%20EBA%20GL%202023%2003)_FR.pdf)

Afin de comprendre et d'évaluer les risques associés à chaque OBNL, **les établissements du secteur bancaire ou financier peuvent tenir compte de différents éléments** dont :

- Les risques associés aux activités de l'OBNL, notamment au regard des zones de déploiement de l'aide ;
- Les mesures d'atténuation des risques mises en place par les OBNL ;
- Les actions menées par le MEAE, pour accompagner les OBNL dans la mise en place de leur contrôle de conformité ;
- La part de financement public dans les ressources de l'OBNL ;
- Les contrôles et les audits sur l'utilisation des fonds et la mise en œuvre des projets financés dont les OBNL font l'objet lorsqu'elles reçoivent des subventions des États et/ou d'organisations internationales.

L'existence dans un OBNL d'un dispositif de gestion des risques n'exempte pas les banques d'exercer leurs obligations en matière de LCB/FT.

À l'entrée en relation d'affaires

La réglementation prévoit différentes **obligations à la charge notamment des établissements bancaires** (cf. annexe 2) :

- **Identification du client** et de toute personne intervenant pour le compte du client :
 - Recueil d'un justificatif d'identité pour vérifier l'identité ;
- **Identification des bénéficiaires effectifs**¹³ (le représentant légal et les membres du bureau)
 - Vérification de l'identité par tout moyen probant ;
- **Connaissance de l'objet et de la nature de la relation d'affaires** :
 - Recueil d'informations sur les activités et les finalités poursuivies par le client au moment de l'entrée en relation et tout au long de la poursuite de la relation d'affaires ;

- Recueil d'informations sur les sources de revenus du client et, le cas échéant, des bénéficiaires effectifs.

Si le client est une personne morale, les éléments d'information qui peuvent être demandés par un établissement sont notamment l'adresse du siège social, l'objet social, le secteur d'activité, ainsi que sa situation financière (par exemple, les comptes annuels, la liasse fiscale). Plus précisément, pour une association, les organismes financiers peuvent être amenés à recueillir pour les analyser des informations sur ses principales ressources telles que les dons, les cotisations, les subventions ou les activités économiques et ses principaux donateurs.

Sur la base de ces informations, l'organisme financier établit un **profil de risque de la relation d'affaires** lui permettant d'exercer une vigilance constante adaptée aux risques.

Ces éléments de connaissance client sont donc des éléments indispensables et incontournables auxquels il convient de répondre avec la plus grande rigueur dans la mesure où ils participent :

- À l'évaluation du risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme présenté par le client et la relation d'affaires,
- À l'adaptation du dispositif LCB-FT des établissements concernés aux risques identifiés.

Enfin, les organismes financiers n'exécutent pas d'opérations ni n'établissent de relations d'affaires, lorsqu'ils ne sont pas en mesure : soit d'identifier et de vérifier l'identité de leur client, et le cas échéant, du bénéficiaire effectif ; soit d'obtenir les éléments de connaissance de la relation d'affaires nécessaire à l'exercice de la vigilance constante.

Pendant la relation d'affaires (cf. annexe 2)

Les organismes financiers sont tenus :

- D'actualiser la connaissance du client, selon une fréquence et des modalités adaptées aux risques,

¹³. Article R561-3 - Code monétaire et financier - Légifrance (legifrance.gouv.fr)

- D'exercer une vigilance constante à l'égard de la relation d'affaires,
- De surveiller les opérations du client pour s'assurer qu'elles sont cohérentes avec la connaissance de la relation d'affaires. Certaines peuvent nécessiter de recueillir des justificatifs et éléments complémentaires pour pouvoir être analysées et comprises,
- De déclarer à TRACFIN, cellule française de renseignement financier, telle que définie à l'article L.561-15 du code monétaire et financier, toutes opérations suspectes qu'elles aient été exécutées¹⁴ ou non.
- De se conformer à l'approche fondée sur une bonne évaluation des risques telle que préconisée par la Commission européenne et le GAFI et de prendre en compte l'ensemble des mesures d'atténuation du risque mises en place par le client en vue de la poursuite de la relation d'affaires.

En premier lieu, les organismes financiers actualisent les éléments d'information nécessaires ou pertinents à la connaissance de la relation d'affaires pendant toute sa durée. La fréquence de la mise à jour, de même que la nature et l'étendue des éléments d'information à mettre à jour, dépendent du profil de risque de la relation d'affaires, laquelle doit nécessairement prendre en compte l'ensemble des mesures de diminution du risque mises en place par le client, ainsi que l'origine des fonds.

La connaissance par l'établissement teneur de compte de l'OBNL et de ses activités est la pierre angulaire en matière d'analyse des risques LCB-FT. Plus cette connaissance sera fine et actualisée, plus la prise en charge des opérations plus sensibles et comportant d'avantages de « risques » sera facilitée.

Les organismes financiers exercent pendant toute la relation d'affaires une **vigilance constante** pour s'assurer que les opérations du client sont cohérentes avec son profil et les éléments de connaissance client. Certaines opérations peuvent nécessiter de **recueillir des justificatifs et éléments complémentaires pour être comprises et analysées (contrat de partenariat,**

factures....). Le suivi de la relation d'affaires peut aussi donner lieu à des demandes d'informations complémentaires au client.

En raison de certains risques associés aux activités humanitaires, les transferts de fonds des OBNL font l'objet d'une surveillance étroite, en particulier lorsqu'il s'agit de transferts de fonds vers des pays à risques (pays par exemple sous sanctions par exemple ou à proximité de zones où sont présents des groupes terroristes). Les contrôles en amont de l'exécution des transferts de fonds sont justifiés mais ne doivent pas engendrer des délais disproportionnés.

Afin de tenir compte de l'urgence des besoins des OBNL, dans le respect des obligations LCB-FT, **les échanges fréquents entre les OBNL et les organismes financiers peuvent permettre aux OBNL d'anticiper les demandes des services conformité** de leurs établissements et aux établissements d'informer l'OBNL des éléments d'informations/documents nécessaires à l'analyse de l'opération, en amont de l'ordre de virement et dès qu'ils en ont connaissance.

Exemples de virements effectués dans le cadre de la relation d'affaires entre une banque et un OBNL :

- Virement de trésorerie du siège de l'OBNL vers les banques de l'OBNL
- Virement de trésorerie entre les banques françaises du siège de l'OBNL
- Versement des salaires des employés expatriés depuis le siège de l'OBNL
- Paiement depuis le siège de l'OBNL vers les partenaires de l'OBNL dans les missions locales (soit vers le siège de l'OBNL partenaire soit directement sur les missions locales)
- Paiement depuis le siège de l'OBNL de fournisseurs pour les missions locales
- Réception des fonds des bailleurs dans les banques du siège de l'OBNL

¹⁴. « Les sommes ou les opérations portant sur des sommes dont les organismes financiers savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner » qu'elles proviennent d'une infraction passible d'une peine privative de liberté supérieure à un an ou sont liées au financement du terrorisme. »

➔ Les obligations des établissements en matière de mesures restrictives

S'agissant plus spécifiquement des mesures restrictives, les établissements, comme toute personne morale, se doivent de les appliquer strictement. Ils doivent également mettre en place une organisation et des procédures internes spécifiques pour la mise en œuvre et le respect de ces mesures. **Ils sont donc soumis à une double obligation, de moyens et de résultats.** Les banques ne bénéficient d'aucune exonération de responsabilité dans la mise en œuvre de ces obligations même si le transfert de fonds est réalisé dans un objectif humanitaire.

Il est important de préciser que toutes les informations de connaissance clients demandées dans le cadre de la LCB-FT sont nécessaires également pour s'assurer du respect des mesures de sanctions.

Dans ce cadre, les banques s'assurent qu'elles ne mettent pas directement ou indirectement des fonds ou des ressources économiques à des personnes ou entités sanctionnées.

En pratique, elles sont amenées à vérifier que :

- Leurs clients ou leurs bénéficiaires effectifs ne font pas l'objet d'une mesure de sanctions ;
- Les personnes détenant ou contrôlant leurs clients ne font pas l'objet d'une mesure de sanctions ;
- Les opérations instruites par leurs clients ne contreviennent pas à ces mesures.

Les vérifications faites par les banques dans le cadre de la surveillance constante de la relation d'affaires impliquent qu'elles doivent suspendre l'exécution d'un virement si leurs outils de surveillance détectent un virement qui pourrait impliquer une personne ou un pays visé, directement ou indirectement, par un régime de sanctions. Le virement est suspendu jusqu'à ce que les banques aient fait les vérifications nécessaires pour s'assurer de la conformité de l'opération bancaire et de son objet économique sous-jacent aux mesures de sanctions. Ces vérifications peuvent conduire la banque à solliciter des justificatifs auprès des OBNL.

Il est à noter que les dispositifs automatisés de surveillance, en temps continu, auxquels recourent les banques, effectuent des recherches et comparaisons d'homonymies avec les noms **de personnes ou entités figurant sur les listes de sanctions**, sur la base d'un taux de concordance qui n'est pas de 100 %. Cela est une exigence des superviseurs (français mais également étrangers). Le volume de virement filtré et détecté par ces dispositifs est donc important et, même si pour beaucoup d'entre eux, l'homonymie n'est pas avérée, le traitement de ces différentes alertes peut prendre un certain délai et la banque peut être amenée à solliciter des informations complémentaires sur la contrepartie auprès de l'OBNL pour traiter cette alerte.

Dans le cas où des opérations engagées par l'OBNL requièrent une autorisation préalable de la DGT, il incombe à l'OBNL de vérifier que ces opérations remplissent l'ensemble des critères d'éligibilité et d'obtenir de l'Autorité Nationale Compétente l'autorisation préalable nécessaire à l'exécution de ces opérations par sa banque (cf. cadre de référence sur les mesures restrictives supra).

Les sanctions encourues pour non-respect des obligations LCB-FT et des mesures restrictives

Le non-respect de la réglementation en matière de LCB-FT expose les établissements bancaires, et le cas échéant, leurs dirigeants et collaborateurs, à des sanctions disciplinaires lourdes qui sont prévues à l'article L.612-39 du Code monétaire et financier. Ces derniers s'exposent également à des sanctions pénales qui sont prévues aux articles 324-2 et suivants du Code pénal.

Le non-respect des mesures restrictives expose les établissements bancaires, et le cas échéant, leurs dirigeants et collaborateurs, à des sanctions disciplinaires lourdes prévues à l'article L.612-39 du Code monétaire et financier. Ces derniers s'exposent également à des sanctions pénales lourdes prévues à l'article 459 du Code des douanes.

Les mesures restrictives édictées par des pays tiers peuvent trouver à s'appliquer dès lors qu'un lien de rattachement (nationalité de l'opérateur, devis d'opération) existe avec l'acteur concerné et expose également ces acteurs à des sanctions disciplinaires et pénales.

OBLIGATIONS DES ORGANISMES À BUT NON LUCRATIF

👉 Cadre d'intervention des OBNL et LCB-FT

Dans le cadre de leurs mandats, les OBNL relevant du périmètre des actions financées par le CDCS répondent aux principes humanitaires d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance, du droit international humanitaire (DIH) et du droit international des droits de l'Homme (DIDH).

Ainsi, ils s'efforcent de garantir que leurs activités ne financent pas le terrorisme et/ou ne soutiennent pas d'actes terroristes ou ne participent pas à d'autres actes prohibés. Les obligations de se conformer aux réglementations qui empêchent le financement du terrorisme sont impératives dans les opérations humanitaires afin de garantir que l'aide soit fournie aux bénéficiaires en situation de risque humanitaire prévu par le projet et que les activités ne causent aucun préjudice (principe du « *do no harm* »). Les systèmes de gestion des risques et de diligence raisonnable des OBNL ont été adaptés aux différents contextes dans lesquels elles opèrent, notamment en matière de LCB-FT. Ces systèmes ont abouti au développement et à l'application de procédures internes adaptées aux OBNL qui comprennent, entre autres – en amont, pendant et après la mise en œuvre des projets – des processus appropriés de sélection des bénéficiaires, des mesures de redevabilité, un suivi et des contrôles sur l'utilisation des fonds, une sensibilisation au risque de financement du terrorisme, un criblage des tiers, des audits externes et internes réguliers et des mécanismes d'investigation.

La solidité de ces systèmes est régulièrement évaluée et remise en question par des sources externes indépendantes (audits statutaires ou ad hoc, surveillance par des tiers, etc.).

👉 Les mesures de gestion et d'atténuation des risques mises en place par les OBNL

Les gestionnaires, trésoriers, membres et donateurs d'associations qui transfèrent des fonds vers des zones d'opérations terroristes doivent s'informer sur les textes en vigueur en matière de mesures restrictives et de législation anti-terroriste. Les actes de terrorisme peuvent recouvrir de nombreuses formes d'actions. Il s'avère nécessaire de s'informer sur les mesures existantes en termes de LCB-FT afin de se prémunir contre une participation involontaire à une activité de financement du terrorisme ou de violation des mesures restrictives. Pour venir en aide aux populations touchées dans le respect des principes humanitaires et du droit international humanitaire, les OBNL agissant dans ce cadre doivent pouvoir accéder aux populations affectées dans les zones de crises. Conscients des risques qu'ils peuvent encourir dans des contextes volatils, les OBNL anticipent et répondent aux défis de tels environnements opérationnels par le biais d'un système de gestion des risques proactif (au niveau de la gouvernance, du siège et au sein du pays d'intervention) et de mesures de sauvegarde proportionnelles au risque encouru.

Le risque de financement du terrorisme est pris en compte par les procédures internes et évaluations.

Les mesures auxquelles les OBNL doivent répondre pour pouvoir obtenir des financements publics et privés (par exemple : fondation d'entreprises, etc.) sont les suivantes :

- **Procédures de gestion des risques** en fonction du contexte dans lequel les OBNL opèrent. Dans les contextes volatils, les référents sécurité des OBNL, en lien étroit avec les opérations, analysent la sûreté et la sécurité d'une intervention dans une zone et la meilleure façon d'opérationnaliser les principes humanitaires. Les OBNL effectuent des analyses de risques contextualisées pour chaque zone d'intervention. Lors du lancement des réponses humanitaires, les processus de gestion du cycle de projet (PCM) sont mis en œuvre. **Cela inclut la pleine participation des partenaires depuis la phase d'identification des besoins, le processus de sélection des bénéficiaires des programmes en fonction de la vulnérabilité de la population affectée, jusqu'à la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation du projet.** Ces contrôles peuvent inclure de la part des OBNL un criblage des salariés et des partenaires de mise en œuvre (partenaires locaux par exemple) et partenaires commerciaux.

- De plus, et au-delà du criblage, les OBNL ont recours à un processus de *due diligence* pour la **sélection des partenaires de mise en œuvre et en amont de la contractualisation.** Ces due diligence, sans être de même nature que celles pratiquées par les professionnels assujettis à la LCB-FT, incluent entre autres :

(i) la revue des politiques du partenaire de mise en œuvre (sur la fraude, l'anti-terrorisme, l'anti-blanchiment, la protection des enfants etc.)

(ii) la revue des antécédents (« *track record* ») du partenaire et la visite de leurs bureaux,

(iii) la revue des informations financières (états financiers), des procédures et des systèmes internes du Partenaire.

Si la *due diligence* est concluante et qu'un contrat est signé, des mécanismes de contrôles réguliers sont mis en œuvre par l'OBNL tout au long de la durée du projet (vérification des pièces comptables, suivi et contrôle auprès des bénéficiaires finaux de l'aide de l'exécution des activités etc.). Des formations régulières sont également dispensées par l'OBNL au partenaire de mise en œuvre.

- Un **code de conduite éthique et des politiques internes**, renforcés par des procédures disciplinaires claires, signés par l'ensemble du personnel et des consultants. Cela inclut l'obligation de protéger les actifs, d'agir en stricte conformité avec les principes humanitaires de neutralité et d'impartialité et le devoir de signaler toute mauvaise conduite.

- **Des mécanismes de dénonciation et de plainte** permettant à tout tiers de signaler toute faute suspecte. Cela inclut par exemple : des informations concernant des transactions suspectes impliquant des groupes criminels, des individus et des groupes engagés dans des actes de terrorisme ou prohibés par les Nations Unies des actifs de l'organisation utilisés pour soutenir des groupes armés, des individus et des groupes criminels, mais aussi tout autre non-respect du code de conduite (par exemple en cas de harcèlement, etc.).

La promotion ou la facilitation du terrorisme doivent obligatoirement être signalées par le biais de ces mécanismes. Des enquêtes internes sont déclenchées à la suite d'un soupçon signalé. Ces mécanismes s'inscrivent dans le cadre de politiques plus larges, notamment des politiques de lutte contre la fraude, les pots-de-vin et la corruption, ainsi que des politiques spécifiques de lutte contre le terrorisme.

- **Mise en place de fonctions techniques dédiées à la surveillance continue des risques dont les risques de détournement de fonds au siège et sur le terrain des organisations :** agents de sécurité, contrôleurs financiers, logistiques et administratifs, responsables des systèmes d'information, auditeurs et investigateurs, conseillers juridiques, services d'audits interne, etc.

- **Mécanismes de contrôle interne mis en place au sein de chaque OBNL :**

- **Mécanismes de vérification :** afin de remplir leur mandat et d'atteindre les communautés qui ont le plus besoin d'aide, les OBNL adoptent une approche basée sur les risques dans leur prise de décision avec les tiers (personnel, fournisseurs, partenaires opérationnels). Des procédures de vérification des tiers avant la prise de décision sont mises en œuvre afin d'empêcher les tiers de détourner des fonds et

de l'aide. Le personnel en charge de la gestion des risques assure des contrôles continus et adaptés visant à « connaître » le contexte sécuritaire dans lequel opèrent les OBNL, ses bénéficiaires, ses fournisseurs, son personnel, ses transactions et ses partenaires opérationnels.

- **Mesures de criblage/détection (screening) pour les partenaires opérationnels, les fournisseurs et vendeurs et le personnel.** Elles visent à garantir que les OBNL n'établissent pas de relations contractuelles avec des personnes ou des entités figurant sur les listes de sanctions.

- **Contrôle budgétaire et rapports :** Le système de comptabilité analytique de l'OBNL permet de relier chaque dépense ou recette comptable au projet concerné, à la ligne budgétaire et au lieu de mise en œuvre, assurant ainsi une traçabilité financière complète.

- **Contrôles avant tout engagement, pendant les phases de mise en œuvre et après l'achèvement d'une activité (audit interne) :** les processus de vérification s'appliquent aux partenaires opérationnels, aux fournisseurs (y compris les banques et les prestataires de services financiers), aux nouveaux entrants (recrutement), etc. et couvrent l'ensemble du cycle contractuel.

- **Une procédure d'appel d'offres (nationale ou internationale) transparente et formalisée¹⁵** s'applique pour les procédures d'attribution de contrats d'achat, de service, de construction ou autres contrats commerciaux (représentant la plus grande partie des dépenses des OBNL) au-delà de certains seuils définis dans les procédures internes des OBNL ainsi que dans les procédures d'achats des bailleurs de fonds institutionnels. Les critères de sélection sont définis en amont et les principes de passation de marchés suivants contribuent à réduire le risque de détournement de l'aide :

- meilleur rapport qualité-prix ;
- égalité de traitement et non-discrimination ;
- proportionnalité entre les procédures suivies et la valeur du contrat ;

- éthique commerciale et diligence raisonnable ;
- intégrité du processus de passation de marchés (en prenant toutes les mesures nécessaires pour garantir la confidentialité, prévenir tout conflit d'intérêts et contrôler les risques de fraude et d'abus).

Le respect de la procédure d'appel d'offres est vérifié notamment dans le cadre des audits externes commandités par les bailleurs de fonds institutionnels.

- **Traçabilité des informations de la commande à la distribution :** le système de suivi analytique organisé pour chaque cycle d'achat est assuré de l'approvisionnement à la distribution aux bénéficiaires de l'aide.

- **Audits internes et externes :** Lors de ces audits, les auditeurs vérifient l'utilisation des fonds et peuvent donc détecter des situations de fraudes. L'audit ne porte pas que sur les tableaux et rapports mais également sur chaque pièce justificative attachée à chaque décaissement. A titre d'exemple, au niveau de l'Union européenne, le contrat-cadre de partenariat avec la Direction générale pour la protection civile et les opérations d'aide humanitaire européennes de la Commission européenne (« DG ECHO ») a été renouvelé et révisé pour devenir le contrat-type de subvention pour l'aide humanitaire. Dans le cadre de ce processus, les partenaires ont été invités à commander une « évaluation *ex-ante* » afin d'être certifiés par la DG ECHO. Les politiques et les pratiques des OBNL ont été examinées dans ce contexte.

- Cela a fourni une assurance raisonnable au donateur sur de nombreux aspects des garanties internes des partenaires, y compris la transparence et la responsabilité lors de la fourniture de l'aide, le respect des principes humanitaires, les normes éthiques et le déploiement de moyens adéquats pour lutter contre les irrégularités, la fraude, la corruption et la mauvaise conduite, notamment en ce qui concerne le travail des enfants, l'exploitation et les abus sexuels, ainsi que le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

15. En qualité de pouvoir adjudicateur, certains OBNL sont tenus d'appliquer les règles de la commande publique pour les appels d'offres passés sur le territoire national. Pour rappel, conformément à l'article L.1211-1 du CCP, les pouvoirs adjudicateurs sont notamment les personnes morales de droit public, les personnes morales de droit privé qui ont été créées pour satisfaire des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial, dont l'activité est financée majoritairement par un pouvoir adjudicateur ou dont la gestion est soumise à un contrôle par un pouvoir adjudicateur.

Chaque donateur a ses propres processus et procédures, mais la plupart des contrats signés par les OBNL avec des bailleurs de fonds publics sont audités. Les comptes annuels des OBNL sont certifiés par des commissaires aux comptes et peuvent également être audités par les autorités de contrôle (Cour des comptes européenne, Cour des comptes française, etc.).

↳ Les obligations des OBNL en matière de mesures restrictives

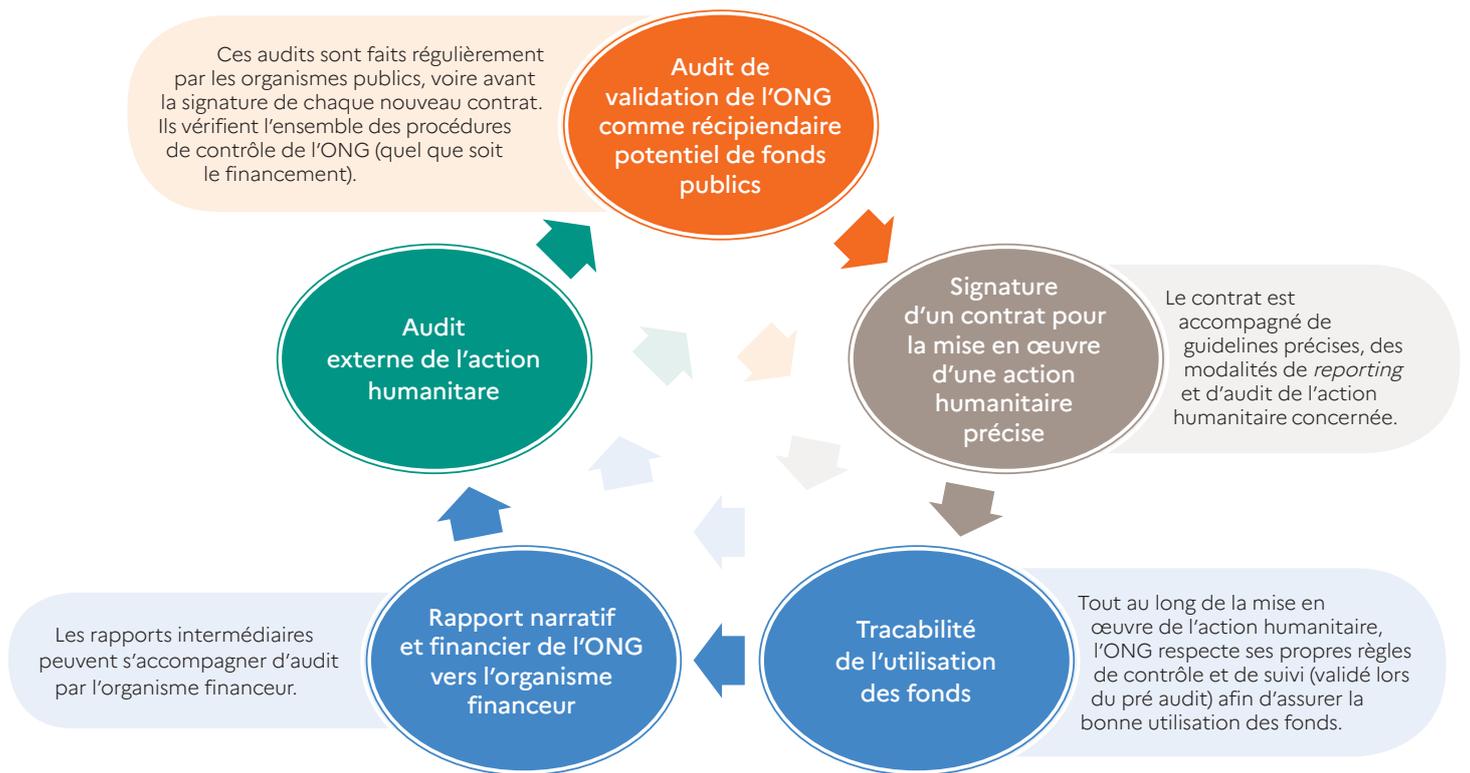
Dans le cadre de leurs opérations, les organisations humanitaires établies selon le droit français (ex : associations de loi 1901, filiales françaises d'organisations étrangères) doivent **appliquer les mesures restrictives adoptées par l'ONU et l'UE**, ainsi que celles adoptées par la France dans le but de lutter contre le terrorisme ou d'autres actes prohibés (financement de la prolifération par exemple). Dès lors, ces acteurs doivent respecter strictement ces obligations. Les OBNL doivent ainsi s'assurer de leur bonne compréhension des régimes de sanctions selon une démarche à trois temps :

- étudier les règlements de manière à identifier précisément les interdictions prévues et si des exemptions ou des dérogations sont applicables à leurs activités ;
- consulter les foires aux questions, guides de bonnes pratiques et lignes directrices qui sont destinés à expliciter les règlements ;
- saisir en cas de doute les autorités nationales compétentes.

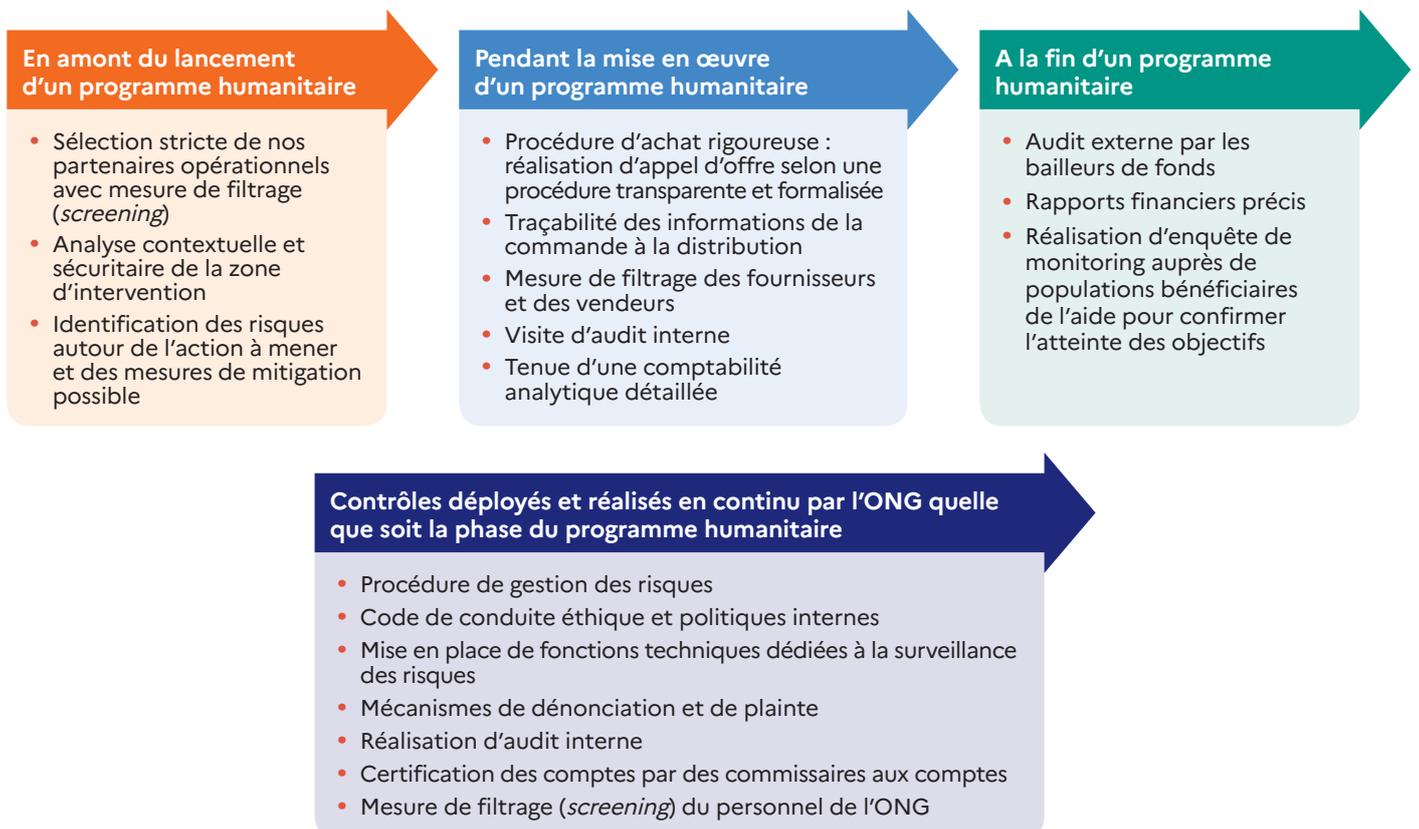
Les OBNL mettent en œuvre l'ensemble des procédures d'atténuation des risques détaillées précédemment dont par exemple des processus de criblage des **partenaires opérationnels, les fournisseurs et vendeurs et le personnel** au regard des listes ONU, UE et françaises, étant entendu que le seul filtrage ne suffit pas à détecter des situations de mise à disposition, notamment indirectes de fonds ou ressources économiques à une personne physique, morale ou une entité listée.

Il convient de noter qu'en Décembre 2022, le CSNU, dans sa résolution 2664 décide que « *la fourniture, le traitement ou le versement de fonds, d'autres avoirs financiers ou ressources économiques, ou la fourniture de biens et de services nécessaires à l'acheminement en temps voulu de l'aide humanitaire ou à l'appui d'autres activités visant à répondre aux besoins essentiels par l'Organisation des Nations Unies, [et d'autres types d'organisations spécifiques, ainsi que leurs partenaires chargés de la mise en œuvre] sont autorisés et ne constituent pas une violation des mesures de gel des avoirs* ». Les résolutions du CNSU pour être effectives, doivent être transposées en droit de l'Union européenne.

CYCLE D'UNE ACTION HUMANITAIRE



CHAINE DES CONTRÔLES



LE RÔLE DU CDCS ET DE SES PARTENAIRES ÉTATIQUES DANS LA MAÎTRISE DES RISQUES

Le Centre de crise et de soutien (CDCS) du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères est chargé de la planification et de la gestion des programmes humanitaires et de stabilisation mis en place ou soutenus par la France, et soutient à ce titre des projets d'ONG humanitaires françaises, internationales ou locales visant à répondre aux besoins des populations les plus vulnérables.

Le CDCS dispose d'une politique de redevabilité des fonds attribués aux OBNL, laquelle repose sur la spécificité des acteurs en lien avec le Centre de crise. En effet, le CDCS tient à la fois un dialogue régulier avec les principales ONG humanitaires françaises (Groupe de concertation humanitaire), et participe également à l'élaboration des analyses des risques en matière LCB-FT au niveau interministériel, notamment au sein du Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (COLB).

Afin de répondre à l'exigence de suivi des fonds alloués, le CDCS met en œuvre un ensemble de procédures destiné à garantir la traçabilité des fonds et une utilisation rigoureuse de ceux-ci.

↳ La cartographie des partenaires

Lorsqu'un projet est présenté **par un nouveau partenaire**, le CDCS procède systématiquement à une **cartographie des risques de l'organisation, effectuée par un cabinet d'audit et partagée par le bailleur à l'OBNL concerné**. Cette procédure cartographie l'ensemble des documents qui se rapportent aux procédures internes relatifs aux volets :

- éthique et juridique ;
- opérationnel ;
- procédures internes et notamment l'existence de procédures en matière de lutte contre la fraude, la corruption, le blanchiment et le financement du terrorisme, de procédures de passation de marché, etc. ;
- audit et contrôle ;
- conservation et confidentialité des données.

Cet exercice permet d'éclairer le CDCS par l'analyse du degré de structuration et de sécurisation de l'organisation, afin d'aboutir à des actions correctives adaptées, le cas échéant, par la mise en œuvre de recommandations associées (comme par exemple l'acquisition d'un logiciel de criblage ou le déploiement d'un plan de sécurité par exemple).

↳ La convention de subvention et les audits

Le CDCS dispose également d'**outils contractuels solides** en matière d'attribution de subventions. Il conduit des audits de projets qu'il finance, selon une approche par les risques (40 audits en moyenne sont organisés chaque année, toutes zones confondues).

La convention de subvention, signée avec chacun des partenaires, contient notamment des **dispositions relatives à la lutte contre le financement du terrorisme et à la traçabilité des fonds**, et consacre un article au **respect des mesures restrictives** adoptées par l'Union européenne et le Conseil de sécurité des Nations Unies.

Dans le cadre de sa politique de redevabilité, la cellule audit du CDCS a notamment intégré dans les termes de référence de chaque audit l'obligation de s'assurer de la traçabilité et de la bonne gestion des fonds attribués par le CDCS aux OBNL, ainsi que l'obligation de vérifier auprès de l'organisation :

- (i) L'existence de procédures internes en matière de LCB-FT, y compris les mesures restrictives,
- (ii) L'acquisition d'un logiciel de criblage,
- (iii) La preuve du criblage des personnels, fournisseurs et partenaires de mise en œuvre.

➤ Les mécanismes d'évaluation par des tiers - TPM : *Third Party Monitoring*

Lorsque les OBNL interviennent sur des terrains particulièrement sensibles ou exposés à un risque important de financement du terrorisme, les OBNL peuvent être audités par le CDCS via le mécanisme de TPM.

Il s'agit alors de mandater des agences d'audit et d'évaluation de projets présentes dans la région et en mesure de se déplacer sur ces terrains spécifiques.

L'objectif de ces TPM est de s'assurer de la fiabilité des partenaires sur le terrain et de la bonne conduite des opérations financées par le CDCS.

➤ Les mesures mises en place en cas de dysfonctionnement relevés par un audit ou un TPM

- suivi de chaque recommandation issue des rapports d'audit et des TPM par le CDCS et l'OBNL audité ;
- programmation d'un nouvel audit de la structure dans les 6 à 12 mois qui suivent ;

- redressement financier si les dépenses n'étaient pas justifiées ou étaient inéligibles, conformément aux dispositions contractuelles qui lie le CDCS à l'OBNL ;
- signalement au titre de l'article 40 du code de procédure pénale auprès des autorités judiciaires en cas de connaissance d'une infraction pénale.

➤ L'accompagnement des OBNL par les services de l'État dans la compréhension et la gestion des risques

En matière de financement de certains moyens matériels :

Si les OBNL en font la demande, le CDCS peut financer le logiciel de criblage qui est exigé pour chaque projet financé dans la mesure où elles répondent aux trois critères suivants :

- Disposer d'un budget annuel de moins de 20 millions d'euros ;
- Bénéficier d'un financement de projet en cours du CDCS ;
- Respecter les principes de mise en concurrence dans le choix du fournisseur.

En matière de sensibilisation et formation :

- La diffusion des guides de sensibilisation généraux et spécifiques aux risques identifiés :

Trois guides sont diffusés aux OBNL partenaires du CDCS pour une meilleure sensibilisation et compréhension des enjeux du risque de financement du terrorisme et des obligations relatives aux mesures restrictives.

- Le guide de bonne conduite à l'attention des associations ([lien](#)) a pour objectif d'alerter les

associations et leurs gestionnaires contre le risque de détournement à des fins de financement du terrorisme.

- **Le guide des dérogations relatives à l'aide humanitaire** rédigé par la Direction générale du Trésor ([lien](#))

- **Le *Vade-mecum* sanctions et financement du terrorisme sur les opérations humanitaires en zones sensibles** rédigé par la DG Trésor, en lien avec le ministère de l'intérieur ([lien](#))

- **La mise en place de points focaux :**

En cas de doute, les OBNL peuvent partager leurs interrogations sur leur compréhension des dispositions du règlement et/ou pour solliciter des dérogations avec la Direction générale du Trésor en contactant la boîte email : humanitaire-sanctions@dgtresor.gouv.fr.

Pour toute question relative aux situations à risque et tentatives de détournement à but de financement du terrorisme, les OBNL peuvent prendre l'attache du ministère de l'intérieur en contactant la boîte email : finance-ong@interieur.gouv.fr.

- **Des actions de sensibilisation et de formation régulières :**

La Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) assure une formation de sensibilisation auprès de différents OBNL. Cette formation est également ouverte à certains agents du MEAE, de la DG Trésor, de la DSFIPE et de l'Agence Française de Développement (AFD).

Ces formations portent notamment sur :

- **le cadre législatif du financement du terrorisme, notamment sur le risque existant dans le cadre des relations partenariales avec les OBNL locaux. Dans le cadre de ces formations, de bonnes pratiques en matière de détection des risques de financement du terrorisme sont données aux OBNL ;**

- **et la cyber-sécurité, y compris la protection des données.**

Des séances de sensibilisation aux régimes de sanctions et à l'anti-corruption sont également réalisées par la DG Trésor et l'Agence française anti-corruption.

CONCLUSION : RECOMMANDATIONS, BONNES PRATIQUES ET PISTES D'AMÉLIORATION EN MATIÈRE DE RELATIONS OBNL/BANQUES

Dans cette partie, nous distinguons la bonne pratique, qui permet aux banques d'appliquer ses obligations de conformité, de ce qui relève de pistes d'amélioration : seuls les points 3 et 4 relèvent de pistes d'amélioration que les banques pourraient mettre en place. Ces bonnes pratiques et pistes d'amélioration supposent des échanges réguliers entre les OBNL et leurs banques dans le respect de l'organisation de chacun.

1. Transmission régulière par l'OBNL d'informations actualisées à l'établissement bancaire

La connaissance par l'établissement teneur de compte de l'OBNL et de ses activités est la pierre angulaire en matière d'analyse des risques LCB-FT. Plus cette connaissance sera fine et actualisée, plus sa gestion des opérations « à risques » sera facilitée.

Il est ainsi recommandé d'adresser à l'établissement teneur de compte :

- en cas de changement, les informations portant sur :
 - L'adresse de l'OBNL ;

- Les changements dans la composition de la direction de l'OBNL ;
- Les changements affectant les bénéficiaires effectifs de l'OBNL.
- selon une fréquence annuelle :
 - Le rapport d'activité ;
 - Le plan de financement annuel mentionnant un planning prévisionnel des financements intégrant, autant que possible, les entités bénéficiaires, le nombre d'opérations prévues, les montants concernés, les devises utilisées ;
 - Les comptes annuellement certifiés par les commissaires aux comptes ;
- ainsi que lorsqu'ils seront publiés les différents audits réalisés par les bailleurs institutionnels au cours de l'année précédente ou tout autre rapport/document remis dans le cadre des audits effectués par le bailleur.

Les organismes financiers peuvent être amenés à contacter leurs clients afin de mettre à jour les informations. Dans le cadre de cet échange, l'OBNL peut aborder :

- la part de financement public, notamment des autorités françaises, dans le budget de l'OBNL afin d'éclairer l'organisme sur l'origine des fonds ;
- les projets futurs afin de permettre à l'organisme d'anticiper les flux financiers à venir.

- Les éventuels avis de confort ou dérogations délivrés par les autorités compétentes, notamment la Direction générale du Trésor.
- Les changements liés à l'inclusion d'exemptions humanitaires dans les régimes de sanctions et mesures restrictives.

L'établissement et l'OBNL client peuvent également élaborer conjointement une catégorisation des différentes typologies d'opérations/de flux, en fonction de leurs caractéristiques et objet, et établir une liste de documents et d'informations nécessaires à l'analyse de chacune de ces typologies. Une telle approche permet en effet d'anticiper les demandes d'informations et de documents nécessaires à des fins de vigilances LCB-FT et de conformité aux programmes de sanctions internationales et de réduire des délais au stade de traitement des instructions de l'OBNL.

2. Communication par l'OBNL des atténuations de risques mises en place

Il est important pour l'OBNL d'exposer à l'établissement bancaire les mesures d'atténuation de risques mises en place (LCB-FT, sanctions économiques et financières, exigences des bailleurs institutionnels...).

Exemple :

- Phase 1 : présentation annuelle et/ou régulière des dispositifs de conformité de l'OBNL auprès de sa banque
- Phase 2 : point régulier le plus en amont possible sur le traitement des opérations bancaires en cours d'instruction avec le chargé de relations d'affaires.

3. Transmission par l'OBNL des informations nécessaires pour la bonne exécution des opérations

Lorsque les OBNL souhaitent verser des fonds directement sur le compte d'un bénéficiaire ouvert dans un autre pays que le leur ou dans une autre devise que l'EUR, les établissements teneurs de compte des OBNL peuvent s'appuyer sur des **correspondants bancaires**. Ces derniers sont également contraints par les règles liées à la LCB-FT et aux mesures restrictives, potentiellement différentes de celles s'imposant à la banque française.

Dans ce cadre, l'établissement correspondant pourrait demander des informations à l'établissement teneur de compte sur le client de ce dernier, l'OBNL, ou sur le sous-jacent économique du virement dont l'exécution est demandée. Ces diligences sont susceptibles d'allonger le délai de traitement du virement.

Il est recommandé à l'OBNL de prendre attache avec le contact en charge de la relation d'affaires au sein de l'établissement teneur de compte le plus en amont possible de l'opération, afin de l'informer de l'opération à venir et de lui communiquer (dans la mesure du possible) les documents utiles.

Les éléments sur les bénéficiaires des fonds :

- Pour les personnes morales :
 - Les derniers statuts faisant apparaître leur objet social (en anglais et/ou en français) ;
 - Les bénéficiaires effectifs de ces personnes morales (c'est-à-dire les personnes physiques qui les contrôlent en dernier lieu directement ou indirectement) avec, autant que faire se peut, une copie de leur pièce d'identité (faisant apparaître dans l'idéal nom, prénoms, date et lieu de naissance) ;

- Un dossier de présentation permettant à l'établissement de connaître plus spécifiquement ses activités, ses éventuelles réalisations ou partenaires ;
- L'adresse du bénéficiaire des fonds le cas échéant.
- Pour les personnes physiques destinataires des fonds¹⁶ :
 - Leurs nom, prénoms et date de naissance accompagnés d'une pièce d'identité faisant apparaître ces informations.

Les éléments sur l'objet de l'opération :

- Les programmes financés : objectifs poursuivis, durée, partenaires locaux concernés, mesures éventuellement prises pour le suivi de la réalisation du projet sur place ;
- La convention formalisant le partenariat ;
- La prestation payée : facture définitive (et non *proforma*), traduite le cas échéant, (i) détaillant la prestation fournie par le prestataire et (ii) cohérente avec les informations concernant le bénéficiaire, le montant du contrat. Dans le cadre d'un virement de trésorerie entre le siège de l'OBNL et un de ses bureaux locaux, un document signé par le bureau demandeur peut servir de justificatif.

4. Privilégier un contact fréquent entre les OBNL et les établissements bancaires

Des échanges fréquents entre les services conformité des organismes financiers et des OBNL permettent d'affiner l'évaluation des risques associés à une OBNL, et plus généralement au secteur humanitaire. Ce canal de communication privilégié doit être instauré dès la demande d'entrée en affaire émise par l'OBNL.

Sans que cela constitue une obligation pour l'établissement bancaire, et dans le respect de la réglementation, ces échanges peuvent être facilités si un point de contact en charge des relations d'affaires avec le secteur humanitaire a été désigné au sein de l'établissement. Ce point de contact permettrait de suivre l'évolution des régulations et notamment l'inclusion d'exemptions humanitaires dans les différentes mesures restrictives de l'UE et de l'ONU.

5. Respecter les prérequis et obligations liés aux ordres de virements internationaux

Prérequis

Coordonnées bancaires

Avant d'effectuer un transfert en devises, il est nécessaire d'avoir **des coordonnées bancaires complètes et à jour** du bénéficiaire afin d'éviter un rejet des fonds.

Pour les pays de la zone IBAN, **l'utilisation conjointe du BIC et de l'IBAN est obligatoire** afin de permettre un traitement automatisé de l'ordre.

Obligations

Banque du bénéficiaire

La zone banque du bénéficiaire est obligatoire.

2 cas sont possibles :

- **avec code SWIFT (BIC): solution à privilégier**

Noter le code BIC (SWIFT) de la banque du bénéficiaire dans le champ « BIC ».

Si possible, renseigner le « nom de la banque du bénéficiaire » et « l'adresse de la banque du bénéficiaire ».

¹⁶. Par exemple, un salarié à qui un ordre de virement serait adressé pour le paiement de son salaire.

- **sans code SWIFT (BIC)**

Renseigner le « nom de la banque du bénéficiaire » et « l'adresse de la banque du bénéficiaire ». En l'absence de code SWIFT, **ces informations sont obligatoires**.

Bénéficiaire

Doivent être renseignés :

- **Numéro de compte**

Si le numéro de compte du bénéficiaire est un IBAN : noter l'IBAN du bénéficiaire, **sans espaces ni tirets**, dans la zone appropriée.

Si le numéro de compte du bénéficiaire n'est pas un IBAN : noter le numéro de compte du bénéficiaire tel qu'il figure dans les documents en votre possession (facture ou autre). *Un Numéro de compte ne doit jamais être précédé de codes tels que ACCT/ABA/RTN/FUTSU...*

- **Nom et adresse**

Renseigner le nom du bénéficiaire et son adresse complète. **Ces informations sont obligatoires**.

Objet économique du paiement

Le motif de paiement doit être **explicite et compréhensible** par une tierce partie à l'opération (banques intervenant dans le circuit de règlement) et **préciser l'objet économique** (exemple : achat de matériel hospitalier, électricité, remboursement frais...).

En cas de paiement d'une facture, mentionner obligatoirement le mot « facture » ou « *invoice* » suivi du numéro de la facture, la date de la facture (si possible le numéro de client afin de permettre la bonne application des fonds par le bénéficiaire) et la **nature de la prestation**.

Pour les transferts vers des pays non francophones, le motif doit être libellé **en anglais** (ex : *invoice*), pour éviter des interrogations ultérieures qui peuvent retarder le paiement.

Devises avec contrôle des changes

Différentes restrictions monétaires peuvent affecter les transferts de fonds internationaux ou la capacité des OBNL à accéder à certaines devises dites « restreintes ». Pour les devises avec contrôle des changes, il est indispensable pour le bénéficiaire d'effectuer une déclaration d'entrée de ces devises dans le pays concerné.

Pour cette raison, pour toutes ces devises, le bénéficiaire doit se présenter à sa banque afin de signer les documents relatifs au transfert. Sans cette démarche, les fonds ne seront jamais portés au compte du bénéficiaire.

Cette information est à communiquer au donneur d'ordre en cas de réclamation.

Ces restrictions changent régulièrement et la liste des devises faisant l'objet d'un contrôle des changes ne doit être considérée que comme étant indicative. Il est recommandé de vérifier auprès des établissements bancaires ou de l'ambassade du pays concerné en France pour déterminer si vous pouvez acheter, vendre ou envoyer l'une des devises répertoriées ci-dessous :

- **AOA** : Kwanza / ANGOLA
- **BRL** : Real / BRESIL
- **BDT** : Taka / BANGLADESH
- **BYN** : Rouble / BIELORUSSIE
- **CLP** : Peso / CHILI
- **IDR** : Roupie / INDONESIE
- **MGA** : Ariary / MADAGASCAR
- **PGK** : Kina / PAPOUASIE NOUVELLE GUINEE
- **PHP** : Peso / PHILIPPINES
- **PKR** : Roupie / PAKISTAN
- **TZS** : Shilling / TANZANIE
- **VND** : Dong / VIETNAM

Rappel :

Pour tout paiement international, les mentions suivantes sont **obligatoires** :

- BIC/SWIFT de la banque du bénéficiaire
- Numéro de compte du bénéficiaire
- Adresse complète du bénéficiaire (rue, ville, pays)
- Motif de paiement clair et détaillé, de préférence en anglais, permettant au bénéficiaire d'identifier le paiement.

ANNEXES

ANNEXE 1.

RESSOURCES UTILES

Règlementation et supervision bancaire LCB-FT :

- Code monétaire et financier (dispositions LCB-FT): Titre VI : Obligations relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement des activités terroristes, les loteries, jeux et paris prohibés et l'évasion et la fraude fiscales (Articles L561-1 à L564-2)

- Page dédiée à la LCB-FT sur le site de l'ACPR : [Lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme | Banque de France \(banque-france.fr\)](#)

GAFI :

- Les recommandations du GAFI pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme : [Les Recommandations du GAFI \(fatf-gafi.org\)](#)
- [Guide de bonnes pratiques relatif à la mise en œuvre de la recommandation 8](#)
- La page dédiée à l'inclusion financière et aux OBNL : [Financial inclusion and NPO issues \(fatf-gafi.org\)](#)
- La page dédiée à la lutte contre le financement du terrorisme : [Terrorist Financing \(fatf-gafi.org\)](#)

Préservation de l'espace humanitaire :

- [Circulaire relative à la lutte contre les atteintes portées aux travailleurs humanitaires à l'étranger et à la spécificité des missions des organisations exerçant des activités humanitaires - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)

COLB :

- L'Analyse nationale des risques en matière de LCB-FT (janvier 2023) : [Le COLB a approuvé l'analyse nationale des risques \(ANR\) de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme en France | Direction générale du Trésor \(economie.gouv.fr\)](#)

Autres textes :

- Analyse supranationale des risques LCB-FT par la Commission européenne : [EUR-Lex - 52022SC0344 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

Mesures restrictives :

- La page dédiée aux sanctions de la DG Trésor : [Sanctions économiques internationales | Direction générale du Trésor \(economie.gouv.fr\)](#)
- Accès au « Téléservice sanction » pour solliciter des autorisations de transaction de la DG Trésor (banques et ONG notamment) : [Téléservice Sanctions | Direction générale du Trésor \(economie.gouv.fr\)](#)
- Fiche d'information de la Commission européenne et de l'ABE sur l'accès aux services financiers européens des OBNL (juillet 2023) : [Factsheet: Accessing EU financial services as a non-profit organisation \(europa.eu\)](#)
- Les guides de sensibilisation spécifiques aux associations et/ou acteurs humanitaires :
 - Le guide de bonne conduite à l'attention des associations ([lien](#)) a pour objectif d'alerter les associations et leurs gestionnaires contre le risque de détournement à des fins de financement du terrorisme.
 - Le guide des dérogations relatives à l'aide humanitaire rédigé par la Direction générale du Trésor ([lien](#))

- Le *Vade-mecum* sanctions et financement du terrorisme sur les opérations humanitaires en zones sensibles rédigé par la DG Trésor, en lien avec le ministère de l'intérieur ([lien](#))

- Le point de contact dédié de la DG Trésor aux acteurs humanitaires : humanitaire-sanctions@dgtresor.gouv.fr
- La page dédiée aux sanctions de la Commission européenne : [European Union sanctions | EEAS \(europa.eu\)](#) et la [EU Sanctions Map](#)
- La notice d'orientation de la Commission européenne relative à la fourniture d'une aide humanitaire conformément aux mesures restrictives de l'UE (juin 2022) : [220630-humanitarian-aid-guidance-note_fr.pdf \(europa.eu\)](#)

- Type de projets et pays d'activités
- Principaux partenaires dans ces pays (MoU)
- Contrat entre l'ONG et le fournisseur
- Informations sur le dispositif d'atténuation des risques
- Nom du représentant local
- Autorisation de la DGT, licence OFAC...
- Motif économique d'une opération et justificatifs associés.

ANNEXE 2.

Exemples d'informations et de document pouvant être demandés à l'entrée en relation d'affaires et/ou tout au long de la relation d'affaires et selon une approche par les risques

- Statuts et gouvernance ;
- Documents comptables ;
- Informations relatives au financement et sources de revenus de l'OBNL (contrat entre le bailleur et l'OBNL)

Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
37 Quai d'Orsay, 75007 Paris, France

© MEAE 2023
Maquettage : Iskouhi Mouradian