

Renforcer la réforme démocratique dans les pays du voisinage méridional

Financé
par l'Union européenne



COUNCIL OF EUROPE



Mis en œuvre
par le Conseil de l'Europe

Promotion de la bonne gouvernance, lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent (SNAC Tunisie)

Méthodologie d'évaluation des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme concernant le secteur des organisations à but non lucratif

**Document établi par l'expert du Conseil de l'Europe,
M. Grahame Barker**

SNAC TP9/2014

Table des matières

Synthèse de la littérature relative aux risques de blanchiment d'argent et au financement du terrorisme (BL/FT) posés par le secteur des organisations à but non lucratif (OBNL)	3
La méthodologie de l'analyse des manques, absences et lacunes pour le secteur des OBNL..	6
Typologies probable des menaces à l'encontre du secteur des OBNL.....	11
Pourquoi les OBNL sont-elles vulnérables aux abus ?	13
Conséquences	14
Elaborer un plan de sensibilisation pour protéger le secteur contre une utilisation abusive à des fins de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme	14
Principes essentiels	14
Quels sont les éléments qui doivent absolument être transférés ?	16

Synthèse de la littérature relative aux risques de blanchiment d'argent et au financement du terrorisme (BL/FT) posés par le secteur des organisations à but non lucratif (OBNL)

1. Dans le sillage des recommandations du Groupe d'action financière (GAFI), beaucoup a été fait pour ce qui est de reconnaître les vulnérabilités du secteur des OBNL, avec en général une bonne base documentaire. Il est bien connu que des organisations terroristes ont déjà exploité les faiblesses des OBNL pour financer et soutenir leurs opérations.
2. Des organisations établies de longue date défendent la constitution d'un cadre réglementaire pour les organisations caritatives et OBNL, notamment la *Charity Commission for England and Wales*, qui publie régulièrement sur son site web très complet des documents en faveur d'un cadre de ce type.
3. On ne manque pas non plus de meilleures pratiques et de principes qui, s'ils sont appliqués dans le cadre d'un soutien et d'une réglementation efficaces, feront barrage à l'infiltration et à la manipulation terroristes.
4. Il convient de ne pas sous-estimer l'importance des OBNL. Le secteur est en croissance et pèse de plus en plus sur le plan financier, outre qu'il est un gros employeur. Il est manifeste que les OBNL apportent aussi un service dont les gouvernements ne se soucient guère ou qui reçoit peu de financement de l'État, et servent de plateforme à des groupes minoritaires ou marginalisés, comme cela est patent en Serbie.
5. Les régulateurs internationaux sont d'accord sur ce qui constitue la meilleure pratique : pour l'essentiel, elle reste au niveau de l'inspiration et, pour toute une série de raisons, à titre individuel, les régulateurs ne peuvent pas, ou rarement, proposer ou appliquer un cadre qui va au-delà de l'amélioration.

Principes de base pour une bonne pratique en matière d'OBNL

6. La presque totalité des juridictions internationales professent des principes élevés en matière de bonnes pratiques, et diffusent toujours une déclaration selon laquelle elles entendent opérer avec honnêteté et intégrité, dans un esprit d'ouverture, afin de fournir des informations aux parties intéressées. Au premier plan des préoccupations figure la question des opérations financières pertinentes et de la primauté des activités de mobilisation de fonds, dons et frais associés.
7. Ces déclarations devraient se décliner en prise de position claires et dénuées d'ambiguïté pour ce qui est des objectifs et buts de l'organisation, pour exprimer en détail comment elle entend les atteindre. Toutes les activités doivent être légales et intégrer les protocoles nationaux en vigueur pour le décaissement d'actifs à des fins exclusivement caritatives – ou à d'autres fins autorisées et légitimes.
8. Les OBNL devraient se livrer à des évaluations des risques appropriées pour chercher à comprendre et identifier les risques impactant leurs travaux, en particulier dans des domaines connus pour présenter des risques importants : par exemple, on sait bien que l'activité terroriste prospère dans des environnements où prévalent le blanchiment d'argent ou d'autres types d'irrégularités financières. De manière

générale, l'évaluation des risques va d'autant plus en profondeur et les actions qui doivent être entreprises pour pallier les risques identifiés sont d'autant plus importantes que le besoin est grand. Ainsi, des OBNL intervenant à l'étranger devraient procéder à une étude de risques plus approfondie que pour les OBNL dont les résultats d'activités sont de portée nationale.

9. Il serait bon d'examiner soigneusement l'utilisation proportionnée des informations accessibles au public pour déterminer s'il est approprié de former des partenariats en vue d'atteindre les objectifs d'une OBNL, cet examen devant couvrir les employés chargés de l'atteinte de ces objectifs.

Bonne gouvernance

10. Les OBNL devraient se doter d'une gouvernance robuste et solide, qui fait le lien avec les instruments qui les régissent et devrait, dans l'idéal, définir les objectifs et les buts des OBNL. Celles-ci devraient publier des normes liées à responsabilité et à leurs pratiques, en particuliers pour ce qui concerne les fonds. L'accent est également placé sur l'indépendance du secteur. La gouvernance doit permettre les bonnes pratiques, pas les défaire. Les OBNL se créent en général du fait d'une expertise et d'une capacité à mettre celle-ci en œuvre, et le secteur n'a pas intérêt à se doter d'une régulation trop lourde, mais plutôt à se donner les moyens de mieux fonctionner.

Responsabilité et transparence

11. Les OBNL sont tenues de suivre les pratiques comptables du pays où elles sont installées. Il est impératif qu'elles suivent des règles appropriées en matière de comptabilité financière et tiennent une comptabilité soumise à un audit indépendant. Le mieux est de fixer les obligations en matière de pratique comptable et d'audit en fonction de la taille de l'OBNL. La reddition annuelle des comptes selon un format transparent est capitale pour le contrôle par le public et les pairs.
12. Il conviendra de conserver pour une période de temps donnée les justificatifs des pistes d'audit précises et toute la documentation associée, ce qui permettra au régulateur approprié d'assurer une supervision suffisante de l'activité. La plus grande transparence est de rigueur pour la cible et les sources de financement, ainsi qu'une déclaration concernant les contrôles financiers auxquels a recours l'OBNL en vue de minimiser les risques d'abus.
13. Les dépenses des OBNL devraient être enregistrées correctement, avec une déclaration des cas où des dépenses ont été engagées pour une ou des activités qui ne sont pas liées aux objectifs de l'organisation.
14. Il convient d'utiliser et d'enregistrer les canaux officiels par lesquels transitent les flux d'espèces pour toutes les transactions. Ce principe doit être aménagé pour tenir compte des capacités diverses et variées des secteurs financiers et s'adapter aux exigences liées à l'apport d'urgence d'une assistance humanitaire caritative dans des circonstances difficiles. Les transactions financières devraient donc dans toute la mesure du possible être réalisées dans le cadre de canaux financiers standards tels que les comptes bancaires. Il convient aussi de reconnaître que, dans des endroits

plus à l'écart, les systèmes monétaires alternatifs tels que la *hawala* sont de plus en plus utilisés.

Relations avec les donateurs

15. La relation entre l'OBNL et le donneur devrait l'objet d'une grande attention. Les donateurs ont droit de savoir que leurs dons sont appliqués directement et conformément aux déclarations de l'OBNL. Les politiques et procédures de l'OBNL devraient refléter de manière adéquate cette position.

Relations avec les bénéficiaires

16. La communauté internationale demande que les OBNL suivent le principe de la « connaissance des donateurs, bénéficiaires et associés », qui veut qu'elles fassent leur maximum pour vérifier la bonne foi de ces acteurs. En allant plus loin, ce principe s'appliquerait aussi au fait que les bénéficiaires potentiels ont la capacité de réaliser et d'atteindre les objectifs pour lesquels l'aide a été accordée et font tout ce qui est en leur pouvoir pour protéger les ressources de tout type d'exploitation criminelle.
17. Les OBNL doivent être tenues d'auditer leurs bénéficiaires convenablement mais sans exagération pour s'assurer que les règles financières sont respectées et qu'il existe des mesures visant à prévenir toute exploitation criminelle.

Déclaration d'activités suspectes

18. Les OBNL devraient respecter les protocoles en matière de Déclaration d'activités suspectes et signaler ces faits aux autorités répressives civiles ou pénales pertinentes, selon le cas. De l'avis général, les OBNL peuvent s'apercevoir que les fins pour lesquelles elles œuvrent touchent au BL/FT, auquel cas elles doivent en référer à l'autorité appropriée.
19. Ces recommandations reflètent le consensus général émergeant des travaux de recherche, par-delà les frontières nationales et organisations, et donnent un aperçu très pertinent de ce qu'il convient de faire pour assurer une protection optimale. Il est clair cependant que de nombreux obstacles et défis demeurent. Ils sont synthétisés dans le Rapport annuel 2011 sur les typologies de l'APG (Groupe Asie-Pacifique) :
 - souvent, la réglementation relative aux OBNL n'est pas considérée comme très prioritaire ;
 - pour qu'un mécanisme de régulation global soit efficace, il faut aussi des ressources humaines et financières conséquentes ;
 - la réglementation en elle-même peut être très difficile, en particulier pour ce qui est de la supervision d'OBNL humanitaires opérant dans des zones de conflit à l'étranger ;
 - de nombreuses OBNL se sont montrées réticentes à être soumises aux contrôles et à la réglementation des pouvoirs publics ;

- pour des raisons historiques ou culturelles, bon nombre de juridictions sont dotées de systèmes juridiques et réglementaires complexes, qui se chevauchent et/ou sont contradictoires ;
- Si l'on veut qu'une réglementation soit efficace, il convient d'avoir une connaissance approfondie du secteur des OBNL concerné, de ses vulnérabilités et du cadre juridique et réglementaire en vigueur par lequel il est régi.

La méthodologie de l'analyse des manques, absences et lacunes pour le secteur des OBNL

20. L'analyse des manques, absences et lacunes est un outil efficace pour identifier les lacunes stratégiques en matière de réglementation pour les OBNL ; les répercussions de ces lacunes seront analysées en se concentrant sur les conclusions de l'étude. Les lacunes stratégiques suivantes sont considérées pertinentes :

Lacunes en termes d'information

Manque de connaissances des caractéristiques et vulnérabilités du secteur des OBNL dans un pays donné.

Lacunes en termes d'efficacité

Manque de connaissances concernant l'efficacité des dispositions législatives et réglementaires en vigueur (autrement dit leur capacité à traiter les risques réels auxquels est exposé le secteur des OBNL).

Absence de cadre

Manque de consensus s'agissant de savoir quel cadre stratégique de réglementation serait le mieux adopté au secteur (par exemple régulation fiscal, sécurité interne, application de la loi, autorégulation etc.). Faute d'un consensus clair, les dispositions législatives et réglementaires ne peuvent pas identifier l'autorité de régulation appropriée pour servir de point central.

Lacune légale

Absence de législation appropriée pour réglementer les OBNL et l'inefficacité des mesures légales en vigueur pour ce qui est des risques concrets. La Recommandation spéciale SR VIII du GAFI prévoit que la législation doit permettre la supervision et le contrôle du secteur des OBNL, ainsi que donner la capacité de recueillir des informations efficacement et de mener des investigations.

Lacune structurelle

Le fait de ne pas avoir désigné une organisation chef de file avec une compétence juridique et des ressources suffisantes pour servir d'organisme de régulation du secteur des OBNL, ce

qui est nécessaire pour centraliser l'information. Également le fait de ne pas avoir défini les mandats ou l'étendue de la compétence d'autres parties prenantes.

Manque de ressources

Même si une organisation est désignée comme chef de file, elle n'a pas le financement, le personnel, les systèmes de données et d'enregistrement ou les systèmes analytiques nécessaires pour mener à bien des missions essentielles, notamment les analyses de secteur, l'identification des risques et la gestion sécurisée des données.

Manque de coopération

Il se fait sentir à deux niveaux :

en interne, lorsque les mesures en place pour la coopération sont insuffisantes. L'organe chargé de la réglementation des OBNL n'est pas capable d'assurer la liaison et la coopération avec d'autres parties prenantes, notamment (mais uniquement) avec les cellules de renseignement financier, les services répressifs, les services de sécurité et les autorités chargées de l'immigration ;

en externe, lorsque les mesures en place sont insuffisantes en matière de coopération avec d'autres gouvernements, organismes multilatéraux ou organes d'autoréglementation.

Manque de rayonnement

Les efforts déployés pour sensibiliser les OBNL aux risques que les terroristes font peser sur le secteur et à la nécessité de respecter les obligations de vigilance sont insuffisants.

Manque de participation

Le fait de ne pas associer le secteur des OBNL à toutes les étapes du renforcement de la réglementation.

21. Les manques stratégiques peuvent alors être traduits en planification d'actions de la manière suivante.

Manque d'information

Connaître les risques

- Faire une analyse du secteur des OBNL, suivie d'une analyse de risque, pour déterminer où sont les vulnérabilités. Pour obtenir les informations les plus précises possibles, il se peut qu'il faille passer par une consultation et une coordination avec toutes les parties prenantes.

Manque d'efficacité

Évaluer les outils dont on dispose

- Une fois menée à bien l'évaluation des risques du secteur des OBNL, passer en revue les textes législatifs et réglementaires existants pour repérer les incohérences avec les risques effectifs. Cette étape est exigée par la RS VIII et devrait garantir que des catégories d'OBNL qui avaient auparavant été négligées sont incorporées dans le nouveau système réglementaire.

Absence de cadre

Définir les concepts et les stratégies

- Déterminer quel est le cadre stratégique idéal pour réglementer le secteur concerné (réglementation fiscal, sécurité interne, cadre légal répressif, etc.)

Lacune légale

Élaborer et mettre en œuvre des dispositions législatives

- concevoir des textes législatifs autour de la principale méthode de régulation, en veillant à ce qu'ils traitent les risques qui se posent vraiment et donnent des compétences adéquates à l'organe concerné ;
- en gardant à l'esprit les directives données par la RS VIII en ce qui concerne la supervision, le monitoring et l'enquête, la méthode de régulation sera-t-elle passive (régime d'enregistrement et de communication), active (renseignement et audit) ou mixte ?

Lacunes structurelles

Mettre en place les structures nécessaires

- désigner une organisation chef de file qui réponde à la méthode de régulation choisie au départ. Par exemple, si la régulation doit passer par des dispositions fiscales, l'organisme chef de file devrait être le fisc ;
- commencer à définir les mandats ou la portée de la compétence d'autres parties prenantes ;
- planifier les aspects opérationnels de la régulation.

Manque de coopération

Assurer la coopération en interne et en externe

- mettre en place des mécanismes pour garantir la coopération entre l'organisation chef de file et d'autres parties prenantes gouvernementales (par exemple des lois sur le partage d'information, des mémorandums d'entente, des invitations à des groupes de travail et comités inter-agences etc.) ;
- veiller à s'associer, en bilatéral et en tenant compte des aspects multiculturels, avec des organisations chef de file dans d'autres juridictions en ce qui concerne le partage d'informations, la planification stratégique, la gestion de risque etc.

Manque de rayonnement

Planification et mise en œuvre de programmes de recherche en consultation avec le secteur des OBNL

- Informer le secteur des OBNL du risque d'utilisation abusive par des terroristes ;
- préserver la confiance des donateurs dans le secteur des OBNL par des programmes de sensibilisation et d'influence ;
- veiller à ce que des procédures de vigilance soient intégrées à ces programmes.

Manque de participation

Associer et consulter le secteur des OBNL

- Veiller à ce que le secteur des OBNL soit associé aux discussions et prises de décision à chaque étape de ce processus. L'expérience a montré que l'on obtenait les meilleurs résultats lorsque le secteur des OBNL était associé et consulté en permanence.
22. Pour ce qui est plus spécifiquement de l'évaluation des risques de vulnérabilité du secteur des OBNL en Serbie, il y a unanimité en ce qui concerne le processus d'évaluation et la portée des domaines d'action des OBNL qui méritent une analyse approfondie.
- Pour déterminer les risques au sein du secteur, il est préconisé de procéder en deux étapes. On commence par faire une analyse détaillée du secteur lui-même. Parmi les informations recherchées, on recense le nombre d'OBNL, leurs activités et leur secteur d'opération, ainsi que des informations financières telles que le détail des recettes et dépenses et la taille de l'organisation.
23. Le Groupe Asie-Pacifique suggère d'étudier les facteurs pertinents suivants :
- types d'OBNL ;
 - revenus ;
 - sources des revenus ;
 - moyens de distributions de fonds et matériels ;
 - principalement donneurs ou bénéficiaires ;
 - partenaires ;
 - zones géographiques d'opération ;
 - types d'activités ;
 - personnel et autres personnes physiques associées (directeurs et bénévoles, par exemple) ;
 - bénéficiaires.
24. Dans un deuxième temps, il est préconisé d'entamer une évaluation des risques du secteur. Ainsi, pour que la régulation soit efficace, il faut comprendre les menaces spécifiques, avoir connaissance de l'historique des utilisations abusives et de tout renseignement qu'elles peuvent fournir. Ces informations devraient être réunies et analysées par les autorités compétentes en vue de définir les scénarios de menace

de LB/FT les plus fréquentes et les plus significatives en ce qui concerne le secteur des OBNL.

25. Outre l'analyse des risques, la *Charity Commission for England and Wales* propose des conseils pertinents concernant le devoir de vigilance et les facteurs susceptibles d'influer sur le niveau de risque.

- Quelles sont les activités menées ?
- Comment les activités vont-elles être mises en œuvre et sur quelle période ?
- Qui va les réaliser ? Le personnel sera-t-il contrôlé et supervisé par l'OBNL ? Si une OBNL recourt à d'autres organisations en tant que partenaires ou agents, cela peut accroître ou non les risques. Le recours à des tiers permet aux directeurs de gérer les risques pour leur personnel et l'OBNL, mais uniquement s'ils mettent en place des processus adéquats de monitoring et de reporting et s'ils formalisent la relation pour protéger l'OBNL. Si des protections adéquates ne sont pas mises en place, cela peut augmenter les risques pour l'OBNL.
- Où le projet sera-t-il basé ? Les risques peuvent augmenter s'il est basé dans une zone de conflit ou au sein d'une communauté locale sous l'influence de personnes liées au terrorisme, ou qui héberge des criminels notoires. Le risque peut varier si le projet est basé dans une région ou un pays en situation d'instabilité ou dont l'infrastructure est rudimentaire.
- Il arrive aussi que d'autres facteurs supplémentaires doivent être pris en compte pour des questions locales. Existe-t-il des différends locaux qui affecteront la livraison du projet ? Par exemple, ces différends locaux entraîneront-ils l'exclusion de certaines personnes de la participation aux activités caritatives ou l'accès préférentiel, voire exclusif, à ces activités, qu'ils aient ou non besoin d'une aide caritative ? Ou encore, les partenaires ou bénéficiaires qui peuvent très bien opérer dans le cadre d'un système réglementaire différencié comprennent-ils ce qu'ils doivent faire pour l'OBNL ?
- Par quelles méthodes les fonds des OBNL sont-ils préservés ? Pour pouvoir fonctionner avec efficacité et transparence lors de la fourniture de l'aide ou de la mise en œuvre d'autres activités caritatives, chaque OBNL devrait avoir accès à des services bancaires officiels. L'OBNL choisit dans quelle banque ou établissement elle ouvre son compte. En revanche, lorsqu'une OBNL ne peut pas fonctionner faute de services bancaires officiels, il y a lieu réellement de s'inquiéter. En cas de refus ou de cessation de services bancaires, les activités caritatives pourraient en pâtir et l'OBNL ne plus pouvoir travailler dans la transparence, ni faire en sorte de préserver ses fonds. Si une OBNL ou un partenaire local doit recourir à des règlements en espèces ou à des systèmes de règlement alternatifs et mécanismes de paiement, par exemple des Sociétés de services monétaires ou des mécanismes de transfert d'argent, il lui faudra prendre un surcroît de précautions, renforcer les mesures de protection des fonds et suivre de près l'utilisation de ces derniers.
- Le profil public des activités envisagées et l'intérêt probable qu'elles présenteront pour les médias et/ou le public.

- Lorsque des tiers peuvent être impliqués également en tant que partenaires pour la mise en oeuvre, quel degré d'influence ou de contrôle l'OBNL exerce-t-elle ? Est-elle par exemple en mesure de réaliser un monitoring adéquat ?
- Il est important de réaliser que certains risques peuvent être décelables uniquement après le démarrage d'une relation avec un donneur, un bénéficiaire ou un partenaire, ou après le démarrage de l'activité. À mesure que les risques se matérialisent, il est possible qu'il faille les réévaluer.

Typologies probable des menaces à l'encontre du secteur des OBNL

26. S'il ne sera jamais possible de dresser une liste exhaustive des menaces, une typologie des menaces à haut risque pour le secteur est cependant présentée ci-après :

Crimes et risques de nature juridique et légale

- *OBNL établies à des fins illégales*

La définition de ce que sont des fins illégales est nécessairement très large, cependant, au niveau international, on a connu des cas (peu nombreux, cependant) d'OBNL établies pour créer ou permettre des opportunités de contrevenir à la loi, par exemple encourager ou faire l'apologie du terrorisme, inciter à la haine raciale ou religieuse, ou inciter à la commission d'autres actes criminels ou troubles à l'ordre public. Dans le même ordre d'idée, dans les pays qui sont dotés d'un cadre législatif qui le prévoit, entreprendre des activités politiques qui ne relèvent pas des objectifs de l'organisation peut constituer une activité illégale.

- *OBNL légitimes servant de couverture à des activités criminelles*

Des OBNL établies dans des buts légitimes peuvent être infiltrées par des individus ayant des intentions criminelles qui, dès lors qu'ils sont investis d'un certain degré d'autorité et d'influence au sein de l'organisation, utilisent les actifs de l'OBNL pour mener des activités criminelles dans leur propre intérêt ou celui d'autrui. Les utilisations abusives de cette nature les plus communes sont le vol, la fraude, le blanchiment d'argent ou la promotion de l'extrémisme.

- *OBNL victimes d'agissements criminels*

Des OBNL légitimes peuvent être elles-mêmes victimes d'agissements criminels. Elles peuvent perdre des biens ou des fonds du fait d'actes criminels qui finissent par interrompre ou invalider partiellement ou totalement leur capacité à atteindre leurs objectifs. Ce sont les bénéficiaires des activités de l'OBNL qui sont en définitive les perdants dans ce cas.

- *Criminalité financière à tous les niveaux*

Le rôle fiduciaire dévolu aux OBNL et l'absence de réglementation effective ouvrent des opportunités de manipulation criminelle de leurs finances. Cela va de l'utilisation abusive des activités de mobilisation de fonds où, par exemple, des fonds légitimes sont détournés et les bénéficiaires prévus floués jusqu'à des actes de fraude à court et long terme qui sont potentiellement plus graves.

La fraude à long terme est caractérisée par le fait que les criminels créent la confiance en bâtissant un dossier de crédit de bon aloi avant de passer des commandes beaucoup plus importantes à des fournisseurs et, une fois les marchandises réceptionnées, de disparaître et de revendre les marchandises avec de gros gains à la clé.

La fraude à court terme suit le même mécanisme, mais sans avoir pris auparavant le soin d'établir un dossier de crédit de bon aloi. Les profits criminels tendent dans ce cas à être moins importants que pour une fraude à long terme.

- *Utilisation abusive des activités de mobilisation de fonds*

Dans ce cas, des fonds ont sollicités ostensiblement à des fins légitimes et sont soit volés à la source, soit utilisés à des fins illégitimes ne relevant pas des objectifs de l'OBNL.

- *Utilisation abusive d'OBNL pour un extrémisme criminel*

En temps normal, on associe l'extrémisme à un contexte religieux, et il est illégal lorsqu'il est lié à un cadre qui facilite l'activité terroriste. Le rôle fiduciaire qui caractérise les opérations des OBNL et l'absence de réglementation effective font que les OBNL peuvent être, en toute connaissance de cause ou à leur insu, utilisées comme plateformes pour le recrutement, la formation, la logistique et les opérations criminelles, qui peuvent inclure le terrorisme.

- *Abus criminel de bénéficiaires en situation de vulnérabilité*

Ce cas se produit en général lorsque des OBNL sont infiltrées par des criminels qui exploitent, à des fins de malversations financières ou d'abus sexuels, des bénéficiaires particulièrement vulnérables pour diverses raisons, que ce soit du fait de leur âge, de leurs capacités mentales ou parce que ce sont des enfants.

- *Abus, financement et menaces terroristes à l'encontre de la sécurité nationale*

Ces scénarios, bien qu'à l'extrême bout de la gaussienne criminelle, intègrent la volonté d'extrémistes de mettre à profit les possibilités offertes par une OBNL pour planifier ou commettre des actes terroristes, qui peuvent impliquer le recours à des armes de destruction massive.

- *Apologie de l'extrémisme*

Cela prend normalement la forme d'activités qui soutiennent ou donnent l'impression de soutenir, de cautionner ou d'encourager l'activité ou l'idéologie terroristes. Au titre d'exemples de ces activités qui ont été repérées au niveau international, on citera la mise à disposition d'ouvrages extrémistes et de littérature faisant l'apologie de l'idéologie terroriste, ainsi que le financement ou la création de camps d'entraînement ou d'écoles qui promeuvent des buts terroristes.

Typologie de la criminalité financière

- *Les OBNL peuvent servir à mobiliser, déplacer, stocker et utiliser des fonds*

Des OBNL peuvent se livrer à ce type d'activités sans attirer l'attention, grâce à leur structure et à leur modus operandi. Sans réglementation effective, ces fonds peuvent être volés, utilisés pour des activités frauduleuses ou détournés à d'autres fins.

- *Mobilisation illicite de fonds ou "écrémage" de fonds légitimement recueillis*

Des fonds peuvent être levés dans des secteurs que les dirigeants de l'OBNL n'ont pas autorisés ou sanctionnent, et être ainsi complètement séparés des fonds légitimement obtenus. Il y a écrémage lorsque des fonds de source légitime sont prélevés ou détournés à des fins non autorisées ou potentiellement criminelles.

- *Utilisation abusive de ressources ou infrastructures d'OBNL*

Des biens d'une OBNL tels que de la trésorerie, des locaux, des marchandises, du matériel ou des ressources humaines peuvent être utilisés à des fins n'ayant aucun lien avec les objectifs de l'OBNL, des fins qui peuvent être criminelles. Ainsi, les locaux d'une OBNL peuvent servir à stocker des armes ou autres équipements de guerre sous un vernis de légitimité. De même, des écoles ou centres de formation peuvent servir à promouvoir l'extrémisme ou la formation de terroristes.

- *Transfert international de fonds suivi de retraits d'espèces (utilisation finale des fonds)*

Des OBNL ayant des intérêts ou des partenariats internationaux, qui reçoivent ou donnent des financements ou des produits à l'étranger par le biais de procédures de transfert international d'argent peuvent faire face à des pertes du fait du transfert puis de retrait d'espèces à la destination prévue. Ces cas ont été relevés lorsque des OBNL dont les activités consistent à livrer des produits spécifiques outre-mer ont connu des pertes dues au vol d'espèces par des criminels opérant à l'étranger dans des environnements peu ou pas réglementés ou contrôlés.

- *Criminalité opérant sous couvert d'assistance humanitaire*

Ce type de cas a été relevé lorsqu'une crise ou une catastrophe nécessitent l'utilisation urgente de fonds et de produits, alors que la rapidité et l'ampleur des événements avaient diminué les niveaux habituels de réglementation et de contrôle. Cet état de fait a permis à des criminels d'intervenir et de subtiliser des espèces ou des denrées prévues pour servir des causes légitimes.

- *Faux bénéficiaires ou récipiendaires*

Dans ce cas, des récipiendaires ou bénéficiaires semblent prévus dans les objectifs de l'OBNL, alors qu'ils ont été inventés à des fins frauduleuses ou pour d'autres objectifs criminels.

Pourquoi les OBNL sont-elles vulnérables aux abus ?

27. Les OBNL sont uniques en ce qu'elles présentent des vulnérabilités structurelles qui incitent parfois à une exploitation criminelle. Ces vulnérabilités sont infiniment plus importantes lorsque l'État manque de connaissances sur la taille, la portée et l'envergure du secteur ainsi que lorsqu'il y a absence de réglementation du secteur, ou que cette réglementation présente des failles.
28. La communauté internationale s'accorde à dire que, si ces vulnérabilités existent, c'est parce que les OBNL :
 - inspirent particulièrement confiance ;
 - sont de nature hétérogène ;
 - sont faciles à établir ;

- peuvent dépendre d'une ou deux personnes au rôle clé non supervisé ;
- sont un moteur puissant pour rassembler des gens et des groupes ;
- manquent d'expérience commerciale ;
- ne pratiquent pas la séparation des tâches ;
- fonctionnent avec de gros volumes de transactions en espèces ;
- considèrent que les contrôles internes sont onéreux pour des bénévoles ;
- peuvent avoir une présence mondiale, souvent dans des zones de conflit ;
- travaillent à l'étranger, et sont confrontées à la difficulté de vérifier l'utilisation finale des fonds ;
- peuvent transférer des fonds à d'autres organisations au lieu d'assurer les services directement ;
- sont soumises à des niveaux différents – et souvent beaucoup plus faibles – de réglementation dans d'autres régions du monde ; et
- sont soumises à des degrés variables d'évaluation et de monitoring.

Conséquences

29. L'exploitation criminelle des OBNL sous toutes ses formes a invariablement de graves conséquences, qui peuvent aller d'un dommage localisé, par exemple l'incapacité d'une OBNL à mener à bien ses objectifs et à fournir convenablement les prestations prévues jusqu'à des dommages touchant la confiance en l'État. L'absence de régime réglementaire effectif sera toujours attrayante pour les criminels qui visent à exploiter la faiblesse et à rechercher le profit, ainsi que pour les terroristes qui cherchent à recruter et utilisent toutes les opportunités criminelles qui s'offrent à eux.
30. Là-encore, à haut niveau, l'absence de réglementation effective conjuguée au manqué de connaissance du secteur permettra selon toute vraisemblance à l'exploitation criminelle des OBNL de passer inaperçue.
31. La communauté internationale est unanime à penser que les OBNL doivent fonctionner dans un contexte de confiance. L'érosion de la confiance dans le secteur est extrêmement dommageable et a de nombreuses conséquences qui vont de l'incapacité à créer des partenariats efficaces et à atteindre les objectifs déclarés jusqu'à l'effondrement complet de l'environnement des OBNL et à un manque de confiance de la communauté internationale dans la capacité de l'État à s'autoréguler.

Élaborer un plan de sensibilisation pour protéger le secteur contre une utilisation abusive à des fins de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme

Principes essentiels

32. La sensibilisation passe nécessairement par un programme complet comprenant les éléments suivants :

- identification de la base d'OBNL que le plan vise à servir, avec typologie des OBNL, localisation géographique et objectifs ;
 - analyse de la position à T zéro de la pratique en vigueur et du niveau de sensibilisation des OBNL aux questions de financement du terrorisme et de blanchiment de capitaux ;
 - élaboration des objectifs stratégiques du programme de sensibilisation et identification des ressources qui seront utilisées pour mettre ce dernier en oeuvre, avec affectation de priorités appropriées
 - élaboration en détail des services inclus dans le programme et identification des besoins en formation du personnel nécessaires pour mettre en oeuvre le programme ;
 - formation du personnel qui assure le service ;
 - création d'un programme permanent de soutien à la sensibilisation calé sur des délais ;
 - marketing et mise en oeuvre du programme de sensibilisation ;
 - passage en revue du programme et évaluation ; et
 - identification de meilleures pratiques, qui seront incorporées dans le plan.
33. La première phase du plan consiste à comprendre la gamme des OBNL, leurs typologies et les objectifs correspondants. Le plan devra être travaillé en strates pour maximiser l'impact et il conviendra de veiller à ce que le produit final ne soit pas trop étendu, afin que les implications en termes de ressources ne soient pas pénalisantes. En effet, faute d'une compréhension exhaustive de la base d'OBNL, les plans de sensibilisation ont peu de chance d'être sérieux ou d'avoir un impact durable.
34. L'étape suivante consiste à mener une analyse de l'existant en ce qui concerne le niveau de compréhension des questions de BC/FT au sein des OBNL. Il est probable que le niveau de sensibilisation dépendra du type d'OBNL et de ses objectifs. Le plan devra être suffisamment souple pour s'adapter aux divers niveaux de compréhension et c'est pourquoi il conviendra de commencer par faire l'analyse d'abord pour prendre ceci en compte convenablement.
35. Les résultats visés doivent être exprimés clairement. Le programme aura-t-il pour but de sensibiliser davantage aux problèmes ou approfondira-t-il la connaissance de ce qu'il faut faire pour que les OBNL se protègent mieux elles-mêmes ? Les ressources seront sans aucun doute déterminantes pour ce faire et il faudra donc identifier les priorités et envisager les délais pratiques.
36. Du fait des contraintes de ressources et de la pénétration du secteur, le programme de sensibilisation doit être envisagé et planifié avec soin. Ce qu'il va produire doit être identifié et présenté dans un format approprié. La présentation finale aussi doit être réfléchie. Le programme sera-t-il dispensé sur place par une équipe ou des individus ou bien sous la forme d'un ensemble de modules de formation à distance avec un soutien approprié pour le suivi ?
37. Il faudra sélectionner et former du personnel pour dispenser le programme, et les candidats retenus devront d'abord se livrer à une analyse des besoins de formation avant de pouvoir être en mesure de dispenser une formation efficace de sensibilisation. Il conviendra de décider des délais et de mener une analyse sur ce qui doit être dispensé et à qui. Le programme devrait être publié et révisé si besoin est.

38. Une fois finalisé, le plan devrait faire l'objet d'une publicité appropriée dans tout le secteur. Un point d'étape devra être prévu pour revoir le plan et l'évaluer convenablement. Il conviendra de bien se demander à qui la responsabilité de ce processus de révision sera confiée.
39. Il serait bon de demander aux OBNL de participer à la réflexion pour identifier les avantages des livrables et de la meilleure pratique, qui devraient être publiés et incorporés au programme en continu.

Quels sont les éléments qui doivent absolument être transférés ?

Blanchiment d'argent

40. Le plan de sensibilisation doit fournir une définition et permettre une compréhension fonctionnelles de ce qu'est le blanchiment d'argent et comment il pourrait affecter concrètement les OBNL. Les dirigeants d'OBNL doivent être informés de la manière dont ils peuvent prendre des mesures raisonnables pour éviter que l'OBNL soit utilisée à des fins de blanchiment d'argent et de ce qu'ils devraient faire en cas de soupçons. L'un des indices de blanchiment d'argent est en général la réception de fonds qui peuvent ensuite être versés à différentes personnes sous différentes formes et éventuellement en différentes devises.
41. Les OBNL devraient être invitées à évaluer leur propre niveau de risque et à adopter des procédures appropriées contre le blanchiment d'argent, par exemple :
 - des contrôles dans le cadre des mesures de vigilance à l'égard des donateurs en tenant compte de facteurs tels que l'importance du don, la source des fonds et le lieu de rattachement du donneur ;
 - des contrôles supplémentaires de vérification lorsque le donneur est jugé à plus haut risque ;
 - des mesures pour que le personnel sache reconnaître les signes précurseurs d'un possible blanchiment d'argent ;
 - des méthodes robustes d'enregistrement et de justificatifs pour les dons et subventions ;
 - des protocoles pour superviser l'efficacité des procédures de lutte contre le blanchiment d'argent.
42. Le personnel des OBNL doit comprendre comment repérer des indices de blanchiment d'argent et son attention peut être attirée dans les cas suivants :
 - des dons importants inattendus de la part de personnes ou organisations inconnues ou d'autres sources que les dirigeants ne connaissent pas jusque-là ;
 - des dons s'accompagnant de la condition que des personnes ou organisations spécifiques que l'OBNL ne connaît pas bien soient engagées pour réaliser du travail ;
 - de l'argent proposé sous forme de prêt pendant un certain temps, après quoi il sera remboursé ou transféré ailleurs. En général, l'OBNL est autorisée à

conserver les intérêts dus ou tout autre montant si elle accepte de se prêter à cet arrangement ;

- des arrangements similaires sous forme de “prêts” où l’argent est reçu par l’OBNL dans une devise étrangère et doit être rendu dans une autre ;
- des demandes inattendues ou expliquées de remboursement de tout ou partie d’un don ;
- des demandes d’assistance pour récupérer de gros montants, l’OBNL se voyant alors proposer un pourcentage du montant récupéré. L’OBNL peut se voir proposer de donner ses coordonnées bancaires ou d’autoriser le donneur à utiliser sa raison sociale dans de la correspondance au prétexte que ce montage fait partie du processus de recouvrement ;
- des offres non sollicitées de prêts à court terme pour de gros montants en espèces, remboursables par chèque ou virement bancaire et si possible dans une devise différente ;
- une demande d’autorisation pour que des transactions transitent par le compte bancaire de l’OBNL ;
- L’offre de biens ou services qui semblent très chers, inhabituels ou entraînent des frais de gestion et autres très élevés.

Principes de devoir de vigilance à l’égard de la clientèle et de connaissance de l’interlocuteur

43. Les principes de vigilance devraient être couverts par le plan de sensibilisation. En bref, cela veut dire que les dirigeants d’OBNL doivent comprendre d’où proviennent les fonds, comment ils seront utilisés pour les objectifs de l’OBNL et qui sera impliqué dans la prestation des services de l’OBNL.
44. Les principes de type « connaissez votre interlocuteur » sont largement utilisés dans le secteur financier et s’appliquent également à la gestion des OBNL. Ils sont au nombre de trois :
 - connaissez votre donneur ;
 - connaissez vos bénéficiaires ;
 - connaissez votre partenaire.
45. Des mesures raisonnables devront être prises pour s’assurer que les dirigeants d’OBNL :
 - identifient – qu’ils sachent à qui ils ont affaire ;
 - vérifient – si cela est raisonnable et lorsque le risque est élevé, qu’ils vérifient l’identité des interlocuteurs ;
 - connaissent l’activité de l’organisation ou de l’individu concernés et puissent s’assurer que la participation aux travaux de l’OBNL est appropriée ;
 - connaissent la raison spécifique des relations des interlocuteurs avec l’OBNL et puissent avoir confiance dans le fait que ceux-ci tiendront leurs engagements ; et
 - soient alertés par des activités, comportements ou demandes inhabituels ou suspects.

Financement du terrorisme

147. Comme pour le blanchiment d'argent, les OBNL doivent être dotées d'une définition opérationnelle du financement du terrorisme et des principes sur lesquels elle repose. En bref, il s'agit de la mobilisation, du déplacement, du dépôt et de l'utilisation de ressources financières à des fins de terrorisme. Des liens ont été mis en évidence entre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.
148. Le plan de sensibilisation devrait comporter des détails et exemples de la manière dont l'utilisation abusive d'OBNL à des fins de terrorisme peut prendre diverses formes, par exemple :
- lever des fonds au nom de l'organisation, puis les détourner et les utiliser à des fins criminelles ou terroristes. Cela peut se faire à l'insu de l'OBNL ;
 - établir et constituer une OBNL dans le but d'assurer une couverture pour drainer des fonds à des fins terroristes, directement ou indirectement ;
 - déplacer des fonds d'un lieu à l'autre ou sous différentes formes, par exemple par le biais de transferts internationaux de devises ou d'espèces, et plus particulièrement d'un pays à un autre, qui peuvent être détournés avant de parvenir aux bénéficiaires prévus ;
 - utiliser une OBNL pour blanchir de l'argent ;
 - transporter des espèces de manière à ce que cela ait l'air légitime au nom de l'OBNL et de ses activités, afin que le transport ait moins de risque d'éveiller les soupçons ou d'être contesté ;
 - voir l'argent remis aux bénéficiaires des fonds d'une OBNL, qu'il s'agisse de partenaires ou d'individus, utilisé à des fins terroristes par ces derniers.
149. Tous ces risques augmenteront en cas de faiblesse des contrôles financiers, de vigilance et de monitoring.
150. Le programme de sensibilisation devrait être maximisé par une discussion interactive entre les participants grâce à des études de cas et à des exercices. Les conclusions émergeant de ces discussions devraient être collationnées et diffusées largement au sein du secteur.