



**COORDINATION SUD**

RASSEMBLER & AGIR  
POUR LA SOLIDARITÉ INTERNATIONALE



**FINANCEMENTS**

## **NOTE DE POSITION**

GRUPE DE TRAVAIL  
Financements & relations bailleurs

**RETOUR D'EXPÉRIENCE DES OSC  
SUR LES PROCÉDURES LBC-FT  
ET LA FICHE-OUTIL 10 DE L'AFD**

Décembre 2024

## **Coordination SUD est la coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale (OSI).**

Association loi 1901 fondée en 1994, Coordination SUD rassemble, aujourd'hui, 184 ONG, adhérentes directes ou au travers de six collectifs (CLONG-Volontariat, Cnajep, Coordination Humanitaire et Développement, CRID, FORIM, Groupe initiatives). Agissant avec et en faveur des populations les plus laissées pour compte, ces organisations mènent des actions humanitaires d'urgence, de développement, de protection de l'environnement, de défense des droits humains, ou encore de plaidoyer et d'éducation à la citoyenneté et à la solidarité internationale.

Pour le secteur associatif de droit français de la solidarité internationale, Coordination SUD, avec ses organisations membres, assure quatre missions : la promotion et la défense d'un environnement favorable à l'action et l'expression des organisations de la société civile (OSC), l'appui et le renforcement de ces mêmes OSC, la construction et la représentation de positions communes auprès des institutions publiques et privées, en France, en Europe et dans le monde sur les politiques de solidarité internationale ; et enfin, la veille et la prospective sur la solidarité internationale et son secteur associatif, leurs évolutions et enjeux.

Coordination SUD, Rassembler et Agir pour la Solidarité Internationale

### **Le groupe de travail Financements & Relations bailleurs**

Ce groupe de travail suit et influence l'évolution des dispositifs de financements publics des OSC aussi bien pour les actions de développement que les actions humanitaires, favorisant ainsi le lien entre approches d'urgence et de développement. Ce groupe suit plus particulièrement les dispositifs soutenant le droit d'initiative des OSC : le dispositif *Initiative OSC* de l'AFD, le fond humanitaire d'urgence et de stabilisation du CDCS, le volontariat, mais également ceux de l'Aide Alimentaire Programmée, et ceux relevant des directions SDD et GEO de l'AFD ou d'Expertise France.

### **Coordination rédactionnelle**

Marie Berra, Coordination SUD  
Martin Kemp, Coordination SUD

## CONTEXTE : EN L'ÉTAT ACTUEL DU DROIT, LES OSC N'ONT PAS D'OBLIGATION DE CRIBLAGE ET LES BAILLEURS N'ONT PAS À L'EXIGER

**Le 10 février 2023, un an après le recours déposé par Coordination SUD et 7 organisations co-requérantes, le Conseil d'État annule les lignes directrices de décembre 2021 en matière de criblage<sup>1</sup>** au motif que l'obligation de criblage n'existe pas en l'état du droit, et que les bailleurs institutionnels ne peuvent pas exiger la mise en œuvre d'une telle mesure par les OSC pour verser leurs subventions.

Les OSC se sont opposées à ces lignes directrices car elles introduisaient une obligation de criblage des bénéficiaires finaux de l'aide, une ligne rouge pour les organisations. En effet, l'exigence de criblage des bénéficiaires finaux de l'aide viserait in fine à demander aux organisations non gouvernementales neutres et impartiales de participer à la sélection des personnes bénéficiaires ultimes des projets en fonction non plus uniquement de leurs besoins mais avant tout de leur présence ou non sur des listes de sanctions internationales, européennes et françaises. Ce conditionnement de l'aide contrevient au droit international humanitaire, aux normes internationales fixées par le Groupe d'Action Financière et sanctuarisées dans les résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies<sup>2</sup> ainsi qu'aux principes d'actions des organisations.

Après l'annulation des lignes directrices, un flou persiste vis-à-vis des bailleurs français quant à l'instructions de leurs dossiers de financement. **L'AFD, via son conseil d'administration, se dote en octobre 2023 d'un dispositif d'encadrement du respect de la réglementation portant sanctions à destination des OSC et fondations<sup>3</sup>, appelé fiche outil 10.** Ce dispositif vise, pour l'AFD, à répondre à ses exigences émanant notamment du code monétaire et financier, d'interdiction de mise à disposition de fonds ou ressources économiques au profit des personnes visées par des sanctions financières individuelles adoptées par les Nations Unies, l'Union européenne ou la France. Le dispositif de l'AFD reprend en grande partie les lignes directrices annulées par le Conseil d'État, y compris le large recours à la mesure de criblage.

## CONSTAT : DE NOUVELLES EXIGENCES LBC-FT LOURDES ET DISPROPORTIONNÉES QUI PÉNALISENT LES OSC ET LIMITENT L'IMPACT DES PROJETS

Sans revenir sur l'ensemble des arguments mettant en question la pertinence du criblage pour lutter contre le blanchiment d'argent et de financement du terrorisme, il est toutefois essentiel de comprendre les lourdes contraintes et limites logistiques et administratives qui pèsent sur les OSC lorsqu'elles doivent cribler des organisations et des individus. Certaines d'entre elles se sont par ailleurs matérialisées par la mise en place d'aménagements (exemptions, exceptions et dérogations) reconnues dans la fiche-outil 10. Force est toutefois de constater que le champ d'application de ces aménagements s'est drastiquement restreint avec son opérationnalisation par l'AFD.

---

<sup>1</sup> Conseil d'État, décision du 10 février 2023, affaire n°461486, voir paragraphe 7.

<sup>2</sup> [Résolution 2462 du Conseil de Sécurité des Nations Unies](#) (2019), para.24.

<sup>3</sup> AFD, « [Dispositif d'appui aux initiatives des organisations françaises de la société civile](#) », Octobre 2023, p.122

Rappelons ici les principales difficultés persistantes :

→ **Difficulté, voir impossibilité, de vérifier l'identité de certaines personnes ou communautés sensibles.**

Beaucoup de personnes ou de communautés marginalisées ou vulnérables n'ont pas de documents d'identité ou peuvent être mises en danger par le recueil systématique de leur identité (activistes, journalistes, etc.). Les fonctionnaires étrangers ne peuvent pas être criblés car ils travaillent pour un État souverain. Certains responsables politiques ou personnalités publiques étant par ailleurs hauts placés, il est inapproprié de les cribler sans remettre en cause la relation partenariale de confiance nouée avec ces entités publiques. Plus généralement, la légitimité des OSC pour contrôler l'identité d'individus pose question car cette responsabilité incombe normalement aux forces de l'ordre dans ces pays.

→ **Difficulté, voir impossibilité, de cribler l'ensemble des dirigeants et responsables des partenaires et fournisseurs à un rythme soutenu**

Le recueil d'informations actualisées auprès des prestataires ou des partenaires sur l'évolution de leur présidence, direction, membres du bureau, du conseil d'administration et de l'équipe salariée, selon les cas, est extrêmement lourd administrativement. Ces organisations peuvent se comporter par centaine pour certaines OSC, bien davantage si l'on prend en compte les partenariats en cascade ce qui représente des centaines d'heure cumulées consacrées à réaliser le recueil des informations et le criblage. Cela peut demander un tel investissement en temps que certaines organisations, notamment les plus petites, passent par des bénévoles, ne parvenant pas à réaliser ces criblages avec leurs équipes salariées.

→ **Difficulté d'assurer l'ensemble des nouvelles obligations de criblage depuis les sièges comme cela se fait la plupart du temps. Cette difficulté est aussi financière.**

En considérant les nouvelles exigences LBC-FT et le flou qui les entourent, de nombreuses OSC se questionnent sur la possibilité de continuer à effectuer les criblages depuis leur siège. Le volume et la fréquence de criblage à effectuer implique un investissement en ressources humaines que certaines OSC, notamment les plus petites ne peuvent pas nécessairement couvrir. En outre, si le criblage est effectué, comme c'est le cas pour certaines OSC, par les équipes locales, d'autres difficultés peuvent également se poser : formation régulière des équipes locales, coût financier et difficultés techniques pour élargir les autorisations d'accès au logiciel de criblage, enjeux de sécurité sur la gestion et la conservation de données personnelles sensibles, difficultés d'accès à internet dans certaines zones...

→ **Difficulté partenariale et risque d'instrumentalisation politique**

Le criblage en fonction des listes de sanctions françaises ou européennes imposé aux OSC peut mettre en porte à faux les OSC dans les pays où elles interviennent. D'une part, ces listes véhiculent une portée politique forte et les pays partenaires ne reconnaissent pas ces listes spécifiques, parfois même contestent leur légitimité. D'autre part, cela porte le risque que les pays partenaires par réciprocité imposent aux OSC le respect de leurs propres listes de sanctions. Il serait en effet difficile de justifier de ne pas appliquer également le criblage des OSC en fonction des listes de sanctions nationales ou régionales des pays où elles mènent leur projet. Afin d'éviter tout risque d'instrumentalisation des OSC qui les soumettraient aux intérêts de certains pays, il serait nécessaire que le criblage ne s'applique qu'à l'égard des listes de sanctions des Nations Unies qui sont valables et reconnues dans tous les pays membres où les OSC mènent des projets.

Tout cela alors que les OSC mettent en place des mesures alternatives et des pratiques pour réduire ces risques, elles s'engagent déjà à :

- Appliquer leurs propres procédures LBC-FT et analyser les risques avec leurs fournisseurs, prestataires et partenaires.
- Travailler avec des organisations partenaires légitimes, connues et reconnues localement.
- Agir sur le long terme auprès des bénéficiaires pour les accompagner dans la mise en œuvre des projets et, par-là, s'assurer de la bonne utilisation des ressources matérielles et financières.
- Veiller à la juste utilisation des fonds ou biens économiquement exploitables donnés, d'ailleurs bien souvent d'une valeur dérisoire, en particulier au regard de l'ensemble des coûts<sup>4</sup> et des contraintes induites par les obligations de conformité LBC-FT imposées par l'AFD.
- Rappelons ici la recommandation 8 du GAFI qui impose des « mesures ciblées, proportionnées et fondées sur le risque, sans perturber ou décourager indûment les activités légitimes des [OSC] »<sup>5</sup>.

Cette sur-conformité nuit à la mise en œuvre des projets et à l'action des OSC auprès des bénéficiaires :

- Certains projets ont été bloqués faute d'un accord entre l'AFD et les OSC sur les modalités de criblage.
- Certains projets ont dû être financés sur fonds propres le temps d'obtenir une évaluation robuste du corpus procédural de l'organisation.
- Certaines OSC ont repoussé, modifié ou réduit leurs actions auprès des bénéficiaires en attendant de mieux connaître les exigences LBC-FT imposées.

---

<sup>4</sup> Les logiciels de criblage coûtent relativement cher, certains devis montent à 15 000 € par an. Au fur et à mesure que les exigences augmentent, il y a une discrimination de fait avec les OSC les plus petites qui ne peuvent y consacrer autant d'argent. Même si l'AFD participe à l'abonnement mensuel/annuel du logiciel, dans le contexte de coupes budgétaires très contraignantes actuellement, la ligne budgétaire dédiée au logiciel LBC-FT pèse inévitablement sur les autres lignes budgétaires finançant les activités du projet.

<sup>5</sup> GAFI, [Recommandations du GAFI](#), p.13, Novembre 2023

## 10 RECOMMANDATIONS POUR RENDRE LA FICHE OUTIL 10 CONFORME AUX LÉGISLATIONS LBC-FT, TRANSPARENTE, PROPORTIONNÉE AUX RISQUES ET PERMETTANT AUX OSC DE NE PAS CRIBLER LES BÉNÉFICIAIRES FINAUX

1

### **L'AFD doit reconnaître que les OSC disposent de procédures robustes alternatives au criblage des bénéficiaires finaux permettant d'arriver à un niveau de sécurité acceptable à l'égard des législations LBC-FT**

- ➔ De nombreuses OSC ont des difficultés à faire reconnaître par l'AFD la robustesse de leurs procédures internes en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, conduisant cette dernière à aller outre leurs lignes rouges sur le non-criblage des bénéficiaires finaux. Plusieurs exemples remontés par les OSC en témoignent :
  - Certaines OSC ayant déjà lancé leur projet sur fonds propres ont été contraintes de céder auprès de la conformité de l'AFD sur l'obligation de criblage des bénéficiaires après de nombreux mois de négociation pour obtenir le remboursement des fonds engagés et ne pas mettre leur organisation en danger financier.
  - Des OSC ont reçu des recommandations finales à l'audit structure qui recommandent le criblage tout en validant le caractère robuste du corpus procédural.
  - La conformité de l'AFD passe outre l'audit structure et son évaluation optimale qui permet de mettre en œuvre des mesures alternatives au criblage et redemande le criblage des bénéficiaires finaux.
- ➔ Les OSC de droit local doivent bénéficier des mêmes procédures de validation de leurs procédures LBC-FT que les OSC françaises, en particulier elles ne doivent pas être systématiquement soumises à l'obligation de criblage des bénéficiaires finaux comme le fait l'AFD actuellement. Les OSC de droit local devraient pouvoir disposer de procédures alternatives jugées robustes à l'instar des OSC françaises. Imposer aux OSC de droit local de cribler selon les listes françaises et européennes étrangères à la législation locale pose de nombreuses problématiques tant légales que partenariales.
- ➔ Une inquiétude des organisations demeure quant aux futurs audits sur les projets. La validation d'un moyen alternatif au criblage des bénéficiaires finaux devrait garantir que les auditeurs des projets ne procéderont pas au criblage des bénéficiaires finaux, ce qui n'est pourtant pas clairement écarté dans la fiche outil 10.



## 2

### **Prendre en compte l'impossibilité pour les OSC de cribler les fonctionnaires, les agents des collectivités territoriales et des services déconcentrés d'États souverains**

- ➔ Il est nécessaire que le non-criblage des fonctionnaires, agents des collectivités territoriales et services déconcentrés d'États souverains devienne la règle, et non l'exception. Cela d'autant plus que l'AFD elle-même ne procède pas à ces criblages via ses autres instruments de financements.
  - L'AFD donne déjà à plusieurs OSC des dérogations pour leur permettre de ne pas procéder au criblage de fonctionnaires, agents des collectivités territoriales ou services déconcentrés d'États.
  - Certains partenaires ou bénéficiaires des projets des OSC sont des personnes ou entités issues des services déconcentrés d'États souverains. Procéder au criblage de ces agents publics pourrait mettre à mal les partenariats avec les OSC mais aussi les relations diplomatiques entretenues par la France et l'État où le projet est mené, cela pourrait porter atteinte à l'acceptabilité des projets financés par la France. Outre cela, cette demande de criblage pourrait également porter atteinte à la sécurité du personnel de l'OSC et au bon déroulement du projet financé ce qui aurait un impact direct sur les bénéficiaires du projet. La question de la profondeur et du niveau de responsabilité jusqu'auquel les OSC doivent cribler est également problématique.

## 3

### **Mieux respecter le cadre juridique et législatif auquel sont soumises les organisations lors de la mise en œuvre de leurs projets, notamment à l'égard du droit du travail**

- ➔ Lors de la mise en œuvre de leur projet, les OSC sont non seulement soumises au droit français mais également au droit national du pays où elles interviennent. Les demandes présentes dans les questionnaires et formulées soit par la conformité de l'AFD soit par le cabinet GT ne doivent pas mettre en défaut les OSC vis-à-vis des différents cadres légaux de leurs interventions.
- ➔ Il est urgent de cesser les demandes formulées par le cabinet GT pour que les OSC s'engagent à rompre systématiquement leur contrat avec une personne salariée impliquée dans un projet financé par l'AFD en cas de criblage positif. Les organisations doivent pouvoir traiter de ces cas en responsabilité, comme le prévoit la fiche outil 10. Ces demandes mettent à risque juridiquement et financièrement les organisations qui disposent de mesures de due diligences robustes et de procédures internes prévoyant la prise en compte de cas positifs adaptées aux contraintes auxquelles elles sont soumises par les législations locales qui encadrent leurs actions.
  - Des OSC ont fait part de demandes, via des lettres d'engagement ou recommandations de la part du cabinet GT, de rupture systématique du contrat avec le/la salarié(e) impliqué(e) dans un projet financé par l'AFD en cas de criblage positif sur les listes de sanctions financières de la France, de l'UE et/ou de l'ONU. Or, cette demande est à même de mettre l'organisation en défaut vis-à-vis du respect du droit du travail en France et dans les législations locales.

- Au regard du droit du travail français, il n'est pas clair si le fait d'être criblé positivement constitue une "cause réelle et sérieuse" à même de motiver et justifier une rupture de contrat. Cela met donc l'OSC face à un risque juridique si le juge des prud'hommes estime que le licenciement n'est pas motivé et justifié par une cause réelle et sérieuse.
- Dans certains pays d'intervention (Venezuela, RDC, etc.), sur des contrats de travail établis en droit local, les motifs de rupture de contrat de travail sont très réduits voire impossibles sans engendrer un impact financier fort sur le projet, voire sur les finances de l'organisation et sa réputation. Et ce, d'autant plus si la personne figure uniquement sur la liste française ou européenne non spécifiquement opposable dans le pays d'intervention.

## 4

### **Permettre aux OSC d'appliquer leurs propres seuils de mise en concurrence et fréquence pour cribler les prestataires et fournisseurs**

- ➔ Les organisations devraient pouvoir appliquer leurs procédures internes en matière de seuils de mise en concurrence, de contractualisation et de criblage des parties prenantes sans se voir imposer un criblage au premier euro et avant chaque versement, ce qui leur permettrait de calibrer, en responsabilité et en tant que bénéficiaires des fonds de l'AFD, "la profondeur, la fréquence des diligences et les moyens utilisés afin de respecter l'interdit de mise à disposition", conformément aux dispositions de la fiche outil 10. La mise en œuvre des procédures internes des organisations leur garantirait de ne pas devoir réaliser de criblage sur les petites dépenses (hors contrat) qui sont exclues des obligations de criblage et leur permettra de réaliser les criblages conformément à leurs procédures établies et éprouvées.
- ➔ En plus de l'analyse des questionnaires structure et projet, il est demandé de plus en plus systématiquement des lettres d'engagement de la part des OSC portant sur leurs procédures de criblage des prestataires et des fournisseurs qui ne sont pas prévues par la fiche outil 10 et qui viennent alourdir encore les procédures. Nous demandons que le recours à ces lettres d'engagement cesse.
  - Le cabinet GT et la conformité de l'AFD ont demandé à plusieurs organisations, en plus des réponses aux questionnaires structure et projet, de formaliser via lettre d'engagement leur acceptation du criblage au premier euro et avant chaque versement sous peine de blocage de leur dossier.
  - Il est impossible pour les organisations de procéder à des criblages systématiques avant chaque versement, cela est logiquement irréaliste et pourrait conduire à diminuer la qualité de la mise en œuvre des procédures internes des organisations.



## 5

### Mettre en œuvre une véritable approche par les risques dans les questionnaires pour proportionner les exigences de conformité et de criblage à l'évaluation des risques

- L'approche par les risques doit prendre en compte l'évaluation des risques dans la zone des projets, la nature des projets, l'histoire des partenariats, la structure y compris sa taille, les financements en jeu, la nature des achats effectués et l'importance des versements financiers.
- Le dispositif fiche outil 10 ne met pas en place une réelle approche par les risques car il se fonde uniquement sur l'évaluation du corpus procédural des organisations et non également sur les contextes d'intervention. La réalité des listes de sanction devrait être prise en compte tant au niveau des personnes listées que de leurs zones géographiques étant donné que nombreux projets ont lieu dans des pays n'ayant pas de personnes ou d'entités listées.
- Compte tenu des risques réellement encourus et des procédures mises en place au sein des organisations vis-à-vis de leurs personnels, partenaires et fournisseurs, les modalités de criblage des parties prenantes des projets sont trop lourdes et trop complexes à mettre en œuvre, en particulier, l'exigence du criblage au premier euro et a priori de chaque versement. Cette exigence est très difficile à appliquer pour les OSC qui font une multitude de dépenses de très faibles montants chaque jour.
- Si l'on se réfère à la recommandation 8 du Groupe d'Action Financière et à sa note interprétative, *"il n'est pas conforme à la recommandation 8 de mettre en œuvre des mesures qui ne sont pas proportionnées aux risques de financement du terrorisme évalués, et qui sont donc excessivement lourdes ou restrictives"* (paragraphe 5(e) p.62)<sup>6</sup>.

## 6

### Garantir le traitement de l'analyse du corpus procédural dans des délais raisonnables et de manière transparente

- Les délais de réponse des OSC au questionnaire structure devraient pouvoir varier selon le degré de formalisation de leurs procédures internes. Les délais de réponses des auditeurs et de l'AFD devraient être prévisibles et raisonnables, ce qui n'est pas le cas pour le moment.
- Les organisations étant passées par le dispositif fiche outil 10 et par le questionnaire structure font état de délais très long entre la soumission du questionnaire et l'obtention officielle de leur validation accordée par l'AFD, sans aucune transparence ou explication permettant de mieux appréhender les étapes de la procédure en cours et les raisons des délais.

---

<sup>6</sup> Voir la [note interprétative de la recommandation 8](#) ciblant les organismes à but non lucratif (OBNL), paragraphe 5(e) p.61. p.62 des recommandations du GAFI

- La longueur de la procédure entrave la capacité des OSC à accepter la mise en œuvre d'un corpus procédural adapté, juste, et prenant en compte leurs lignes rouges. Comme la validation des procédures LBC-FT est une condition suspensive au passage à l'octroi, certaines OSC qui doivent valider des projets en cours, n'ont pas de latitude pour négocier de manière équitable certaines clauses et questions face au risque financier qui pèse sur la mise en œuvre de leur projet. In fine, ce sont les populations bénéficiaires qui risquent d'être les plus impactées par les délais, voire les suspensions de projets si les blocages ne sont pas résolus.
- Des durées aléatoires d'un à onze mois ont été expérimentées par les organisations entre le dépôt du questionnaire conformité structure et la validation de la robustesse de leurs procédures structure via réception d'une lettre officielle.
  - Ces différences de traitement constatées engendrent outre une incertitude dommageable pour les OSC, une forme d'inégalité de traitement entre chacune.
  - Le constat général à l'égard du questionnaire structure est qu'il est très long, chronophage et parfois imprécis quant à la formulation des questions et des attendus. Or, le délai de préparation est relativement court (15 jours ouvrés) au regard du volume de la documentation requise pour aboutir à sa validation, par ailleurs potentiellement remise en cause par la conformité, ou à des questions qui sont de nouveau présentes dans le questionnaire projet.

## 7

### **Assurer une meilleure cohérence entre les questionnaires structure et projet, en particulier en renforçant le dialogue entre les OSC, les auditeurs et la Conformité**

- Il serait pertinent de garder les questions sur le contexte dans le questionnaire projet et retirer de celui-ci toutes les questions non contextuelles, déjà présentes dans le questionnaire structure.
- Il y a besoin de clarifier le séquençage du traitement des questionnaires et de supprimer leurs redondances afin que les OSC ne soient pas obligées de répondre aux deux questionnaires en même temps auprès d'interlocuteurs différents ayant des interprétations différentes.
- Il conviendrait de mieux tenir compte de la validation du questionnaire structure des OSC lors de l'analyse des réponses au questionnaire projet, afin d'éviter les incohérences dans les analyses des auditeurs et de l'AFD. Ces analyses devraient passer par une mise en commun des réponses aux questionnaires et des documentations-cadre.
- Étant donné le coût d'un audit structure supporté par l'AFD (estimé à environ 6 000€) et le temps RH investis par les différentes parties prenantes, ne pas tenir compte des conclusions de l'audit structure dans l'évaluation du questionnaire projet représente une dépense non efficace pour l'AFD, et pour les OSC.

## 8

### **Notifier aux OSC la fin et la validation de chacun des questionnaires et leur durée de validité afin de clarifier l'acceptation du moyen alternatif au filtrage tel que prévu par le dispositif fiche outil 10.**

- Il est nécessaire de clarifier la validation par l'AFD de la robustesse du corpus juridique et donc l'acceptation du moyen alternatif au criblage des bénéficiaires finaux.
- La formalisation des aménagements au criblage se matérialise tardivement et uniquement via l'ajout d'une clause dans la convention mentionnant la possibilité d'exemption, de dérogation ou d'exception. Or, cet ajout de clause peut prendre un certain temps et mettre à risque le projet le temps de son inclusion dans la convention.
  - Vis-à-vis du questionnaire structure, une organisation est restée depuis décembre 2023 sans lettre officielle garantissant la reconnaissance de son corpus juridique comme étant robuste, sans être informée par l'AFD qu'il fallait la détenir. C'est finalement en octobre 2024 que le cabinet GT lui a revalidé son questionnaire pré-validé par le cabinet Donnadieu et que l'AFD lui a transmis la lettre officielle.
  - Une organisation a reçu un mail informel de la conformité de l'AFD l'informant de la validation de son questionnaire projet en février 2024 et en octobre 2024 elle n'avait toujours pas d'inclusion de clause dans sa convention. Ce qui représente 9 mois à risque.

## 9

### **Formaliser une documentation de cadrage du processus**

- L'AFD devrait mieux formaliser à l'écrit le dispositif de la fiche outil 10 et présenter aux OSC concernées l'entièreté du processus lié au contrôle d'éléments de conformité, comme le font les bailleurs institutionnels et les entités amenées à évaluer des corpus procéduraux. Cela devrait inclure la présentation de la méthodologie de validation (ou de rejet) par l'AFD, l'ensemble des questionnaires en version finalisée, les étapes concernant le plan d'action post-questionnaire, la durée de validité en cas de réussite du processus.
- Il est nécessaire que l'AFD formalise ses procédures et communique sur leurs évolutions auprès de tous ses partenaires afin que les organisations disposent du même niveau d'information et puissent suivre et mieux comprendre les demandes de l'AFD. La stabilisation des questionnaires permettra également une meilleure compréhension et connaissance des procédures par les OSC.
- Il est nécessaire que les évolutions des procédures prennent en compte la jurisprudence indiquée aux OSC et ne fassent pas des retours en arrière sur des éléments qui ont été accordés aux organisations à la suite de négociations. En outre, toute évolution des questionnaires devrait laisser de la place pour des commentaires au lieu d'opter pour des questions fermées qui conduisent à mettre davantage les OSC en difficulté pour qualifier la mise en œuvre des procédures de conformité.

## Mieux prendre en compte les exemptions humanitaires et expliciter le cadre de leur prise en compte par l'AFD

- Il est nécessaire de clarifier la prise en compte et le champ d'application des exemptions humanitaires qui devrait s'appuyer sur la définition de l'exemption inscrite dans la résolution 2664 (2022) du Conseil de Sécurité des Nations Unies<sup>7</sup> et être basées sur l'évaluation des besoins.
- Les OSC ne comprennent pas toute la logique d'application des exemptions humanitaires et notamment pourquoi elles sont basées sur les *Humanitarian Response Plan* et non sur les *Humanitarian Needs Overview*. Le champ d'application des exemptions accordées pourrait s'appuyer plus largement sur le texte de la résolution du Conseil de Sécurité des Nations Unies 2664 (2022) qui liste de manière large les activités qui sont englobées par l'exemption humanitaire transversale, étant pris en compte, un ensemble d'activités "*visant à répondre aux besoins essentiels*".
  - Actuellement, les exemptions peuvent concerner uniquement certaines zones des projets, ce qui implique que certains bénéficiaires finaux sont facilement exemptés mais que des demandes de criblages peuvent quand même exister à l'égard d'autres bénéficiaires finaux sur d'autres zones du projet. Cela tend à renforcer la lourdeur administrative du processus et les incertitudes. De plus, la potentielle inégalité de traitement entre les personnes bénéficiaires des programmes peut induire un climat de méfiance auprès des populations, constituant une menace pour l'acceptation et la sécurité des ONG.

---

<sup>7</sup> Conseil de Sécurité des Nations unies, [Résolution 2664 \(2022\)](#), paragraphe 1



## Arguments juridiques et réglementaires étayant la position des OSC

### 1. Décision du Conseil d'État sur les lignes directrices en matière de criblage<sup>8</sup>

« 3. Les documents de portée générale émanant d'autorités publiques, matérialisés ou non, tels que les circulaires, instructions, recommandations, notes, présentations ou interprétations du droit positif peuvent être déférés au juge de l'excès de pouvoir lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre. Ont notamment de tels effets ceux de ces documents qui ont un caractère impératif ou présentent le caractère de lignes directrices. »

« 7. [...] En subordonnant ainsi à des conditions nouvelles le versement de subventions publiques et en prévoyant une dérogation pour les projets qui répondent directement aux besoins essentiels des populations en situation de risque humanitaire, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères a arrêté des dispositions de caractère réglementaire, pour l'application desquelles les agents des services instructeurs ne disposent d'aucun pouvoir d'appréciation permettant d'y déroger. Or, aucun texte ne donnait compétence au ministre de l'Europe et des affaires étrangères pour édicter de telles règles. En particulier, contrairement à ce que soutient la ministre, **l'obligation de "criblage" ne peut être regardée comme la conséquence nécessaire de l'application des dispositions citées au point 6, lesquelles ne posent qu'une interdiction de mise à disposition de fonds ou de ressources économiques au profit des personnes qui font l'objet d'une mesure de gel, sans préciser les moyens par lesquels cette interdiction doit être respectée.** »

### 2. Recommandation 8 du GAFI sur les « organismes à but non lucratif »<sup>9</sup>

« Les pays devraient identifier les organisations qui entrent dans la définition du GAFI des organismes à but non lucratif (OBNL) et évaluer leurs risques de financement du terrorisme. **Les pays devraient disposer de mesures ciblées, proportionnées et fondées sur le risque, sans perturber ou décourager indûment les activités légitimes des OBNL, conformément à l'approche fondée sur les risques.** L'objectif de ces mesures est de protéger ces OBNL d'une exploitation à des fins de financement du terrorisme, commise notamment :

- (a) par des organisations terroristes se présentant comme des entités légitimes ;
- (b) en exploitant des entités légitimes comme moyens de financement du terrorisme, y compris pour éviter les mesures de gel des avoirs ;
- (c) en dissimulant ou opacifiant le détournement clandestin de fonds destinés à des fins légitimes vers des organisations terroristes

<sup>8</sup> Conseil d'État, [Décision n° 461486 - Conseil d'État](#), 10 février 2023

<sup>9</sup> GAFI, [Recommandations du GAFI](#), p.13, Novembre 2023

### 3. Résolution 2664 (2022) du Conseil de Sécurité des Nations unies sur l'exemption humanitaire transversale aux régimes de sanctions <sup>10</sup>

« [Le Conseil de sécurité] Décide que, sans préjudice des obligations imposées aux États Membres de geler les fonds et autres avoirs financiers ou ressources économiques des personnes, groupes, entreprises et entités désignés par lui ou ses comités des sanctions, 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, y compris ses programmes, fonds et autres entités et organes, ainsi que ses institutions spécialisées et organisations apparentées, les organisations internationales, les organisations humanitaires dotées du statut d'observateur auprès de l'Assemblée générale des Nations Unies et les membres de celles-ci, les organisations non gouvernementales bénéficiant d'un financement bilatéral ou multilatéral qui participent aux plans d'aide humanitaire des Nations Unies, aux plans d'aide aux réfugiés, à d'autres appels à contributions des Nations Unies ou aux structures humanitaires coordonnées par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, ou leurs employés, bénéficiaires, organes subsidiaires ou partenaires de réalisation agissant en cette qualité, ou toute autre personne ou entité habilitée à cette fin par l'un de ses comités agissant dans le cadre de son mandat, sont autorisés et ne constituent pas une violation des mesures de gel des avoirs imposées par lui ou ses comités des sanctions; »

### 4. Rappel de règles issues de la fiche outil 10 <sup>11</sup>

*Sur le filtrage des parties prenantes :*

« **La profondeur, la fréquence des diligences et les moyens utilisés afin de respecter l'interdit de mise à disposition relèvent de la responsabilité des bénéficiaires des fonds de AFD.** »

*Sur l'application d'une approche par les risques et les analyses des dispositifs LBC-FT des organisations :*

« L'objectif étant de permettre au groupe AFD **d'évaluer dans le respect du principe de proportionnalité la qualité, l'exhaustivité et le degré de maturité du dispositif visant à encadrer le risque de non-conformité des contreparties OSC** notamment en lien les risques de blanchiment de capitaux, de financement du terrorisme et de comportements prohibés (incluant la fraude, la corruption et le détournement de l'aide) »

*Sur la possibilité de moyen alternatif au filtrage en cas de validation des procédures OSC :*

« En cas de corpus procédural jugé robuste, et si les réponses au Questionnaire de Conformité : analyse dédiée au projet sont jugées satisfaisantes, **l'AFD peut accepter le moyen alternatif au filtrage des populations bénéficiaires de l'aide proposé et détaillé par l'OSC.** En complément, l'OSC fournira une attestation annuelle à l'AFD que les diligences effectuées et documentées dans le questionnaire ont permis de s'assurer qu'aucune des personnes sanctionnées n'étaient destinataires des biens et fonds financés au moyen de la subvention. » [...] « Si le corpus procédural n'est pas jugé satisfaisant, l'AFD accompagnera via un prestataire qu'elle financera, les OSC volontaires pour faire évoluer leur corpus procédural. »

*Sur le renforcement du contrôle dans le cadre des audits des projets :*

« Le contrôle du respect de l'engagement contractuel et l'absence de mise à disposition de fonds à des personnes listées dans le cadre du projet sera vérifié lors de l'audit du projet (à mi-parcours et final), par l'auditeur, par tous moyens adaptés (pouvant inclure le filtrage si nécessaire), sur la base d'un échantillon de dépenses financées au moyen de la subvention octroyée par l'AFD. [...] En particulier dans les cas où l'OSC s'inscrit dans le cadre d'une exemption, d'une dérogation ou dans les cas par exception visés, le contrôle pourra se limiter à vérifier que le projet répond bien aux cadres dérogatoires invoqués sans générer de contrôles supplémentaires. »

---

<sup>10</sup> Conseil de Sécurité des Nations unies, [Résolution 2664 \(2022\)](#), paragraphe 1

<sup>11</sup> AFD, « [Dispositif d'appui aux initiatives des organisations françaises de la société civile](#) », Octobre 2023, p.122





# Rassembler & agir Pour la solidarité internationale

COORDINATION SUD  
14, Passage Dubail 75010 Paris  
Tél : +33 1 44 72 93 72  
[www.coordinationsud.org](http://www.coordinationsud.org)  
[sud@coordinationsud.org](mailto:sud@coordinationsud.org)