

Fiche d'information pour les OBNL actives à l'international

Prévenir les risques d'utilisation abusive des OBNL

Vérifier des partenaires, des bénéficiaires et des flux de fonds selon une approche fondée sur les risques

Septembre 2026



Éditeur :

Fondation Zewo

Élaboré en consultation avec :

Secrétariat d'État aux questions financières internationales (SFI)

avec la contribution de la Direction du développement et de la coopération (DDC)

**Mentions légales**

Fondation Zewo

Pfingstweidstrasse 10

8005 Zurich

info@zewo.ch

zewo.ch

+41 (0)44 366 99 55

Copyright © Fondation Zewo, 2026

Tous droits réservés. La réimpression et la reproduction de ce guide de mise en œuvre ne sont pas autorisées. Certains textes, graphiques ou tableaux peuvent être utilisés à condition d'indiquer la source "Fondation Zewo" ou la publication spécifique.

Prévenir les risques d'utilisation abusive des OBNL

Vérifier des partenaires, des bénéficiaires et des flux de fonds selon une approche fondée sur les risques

1. Contexte

Le secteur suisse des organisations d'entraide est diversifié, transparent et responsable. Les organisations à but non lucratif (OBNL) contribuent de manière importante à la cohésion de la société, à l'aide humanitaire et à la coopération internationale. C'est précisément pourquoi il est important de prévenir toute utilisation abusive de ces organisations à des fins illégales.

Il s'agit également d'une préoccupation importante de la communauté internationale. Les États du G7 ont créé en 1989 le Groupe d'action financière (GAFI). Cet organisme intergouvernemental a adopté [40 recommandations](#) visant à lutter contre le blanchiment de capitaux ainsi que le financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive. Il évalue régulièrement la manière dont ces recommandations sont mises en œuvre dans le droit national de ses États membres. Au total, plus de 200 pays et juridictions se sont engagés à mettre en œuvre les normes du GAFI. La Suisse en est également membre et se soumet aux évaluations régulières du GAFI.

La Recommandation 8 du GAFI concerne spécifiquement les OBNL. Elle demande aux États d'identifier, selon une approche fondée sur les risques, les organisations qui pourraient présenter un risque d'utilisation abusive à des fins de financement du terrorisme, et de prévoir des mesures de protection appropriées. En même temps, il convient d'éviter que les activités légitimes d'utilité publique ne soient inutilement restreintes ou entravées.

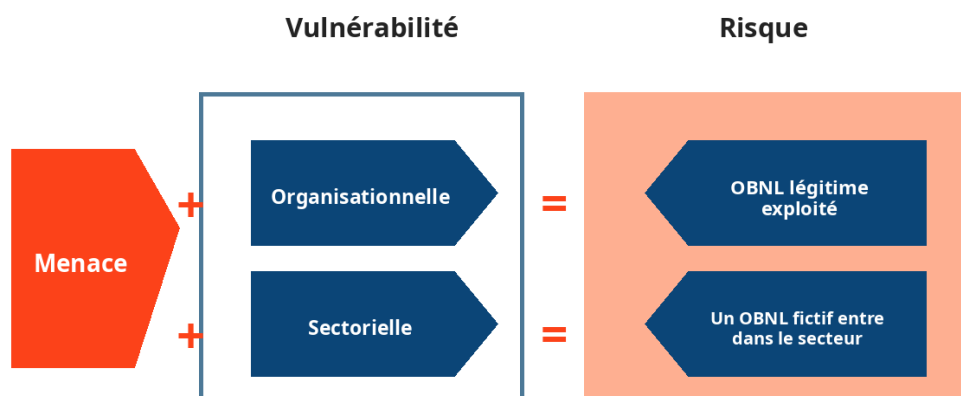


2. Termes et définitions

Selon le GAFI, le **financement du terrorisme** désigne la mise à disposition ou la collecte de fonds ou d'autres biens destinés à soutenir des actes terroristes, des organisations terroristes ou des individus terroristes. Des fonds d'origine aussi bien légale qu'illégale peuvent être utilisés abusivement.

Le GAFI définit le **risque** potentiel d'utilisation abusive des OBNL à des fins de financement du terrorisme comme l'interaction entre menace et vulnérabilité :

- La **menace** désigne les possibilités potentielles d'utilisation abusive par des acteurs poursuivant des objectifs terroristes.
- La **vulnérabilité** désigne les faiblesses qui peuvent être exploitées pour une telle utilisation abusive.



Il convient de distinguer la vulnérabilité organisationnelle de la vulnérabilité sectorielle :

- **Vulnérabilité organisationnelle** existe lorsqu'il existe, au sein d'organisations d'entraide légitimes, des faiblesses dans la gouvernance, les processus ou les contrôles qui peuvent permettre à des collaborateurs, des partenaires ou des tiers d'utiliser les fonds ou les prestations à d'autres fins que celles prévues.
- **Vulnérabilité sectorielle** existe lorsque des structures d'organisations d'entraide sont délibérément créées afin de dissimuler des activités de financement du terrorisme.

Dans ce contexte, la Fondation Zewo a élaboré la présente fiche pratique en collaboration avec le Secrétariat d'État aux questions financières internationales (SFI). Elle s'adresse aux organisations à but non lucratif d'utilité publique en Suisse, quelle que soit leur forme juridique, et vise à réduire leur vulnérabilité organisationnelle en les aidant à :

- connaître les risques potentiels
- évaluer leur profil de risque
- prendre, si nécessaire, des mesures préventives ciblées et appropriées

3. Quand existe-t-il un risque potentiellement accru d'utilisation abusive des OBNL ?

Des risques potentiels peuvent apparaître dans certains contextes et certaines situations. Un risque accru n'apparaît généralement que lorsque plusieurs facteurs de risque se cumulent. Parmi les facteurs de risque potentiels figurent notamment :

Zone géographique d'activité

- activité dans des États fragiles où les structures étatiques ne fonctionnent que de manière limitée ou dans lesquels l'autorité de l'État est affaiblie ou inexistante ;
- activité dans des régions où des groupes terroristes sont actifs ou exercent un contrôle territorial partiel ;
- activité dans des régions où opèrent des organisations dotées à la fois de structures politico-sociales et paramilitaires ;
- contextes dans lesquels la vérification des organisations partenaires, des bénéficiaires ou de l'utilisation des fonds est considérablement entravée.

Faiblesses de gouvernance

- sensibilisation insuffisante aux risques au sein de l'organisation ;
- absence ou insuffisance de règles internes en matière de prévention des risques ;
- sensibilisation et formation insuffisantes au sein de l'organisation ;
- absence de mécanismes de contrôle et d'équilibre (checks and balances) au sein de l'organisation ;
- mécanismes de contrôle interne insuffisants, notamment une vérification insuffisante des organisations partenaires et des bénéficiaires ;
- suivi insuffisant des projets et programmes par l'organisation ;
- documentation inexistante ou insuffisante des flux de fonds par l'organisation ;
- recours à des systèmes alternatifs de transfert de fonds ou de valeurs en dehors du système bancaire régulier, sans mesures de contrôle suffisantes.

Contrôle de fait et opacité

- L'organisation est de fait dirigée ou contrôlée par des personnes proches de groupes terroristes ou ayant des liens avec ceux-ci.
- L'organisation présente d'importantes lacunes de transparence concernant ses organes directeurs et ses structures, ses activités, son financement et l'utilisation de ses fonds.

Règle générale : plus le profil de risque concret d'une organisation est élevé, plus il est important de mettre en place des mesures préventives ciblées et efficaces.

4. Ces mesures permettent aux OBNL de réduire les risques d'utilisation abusive

Les mesures suivantes reprennent des éléments de bonnes pratiques particulièrement pertinents au regard des risques décrits aux chapitres 1 à 3. Elles sont adaptées au profil de risque concret. Ce qui compte n'est pas uniquement la taille ou le volume financier de l'organisation d'entraide, mais surtout si, et dans quelle mesure, des fonds, projets ou prestations sont destinés à des contextes fragiles, touchés par un conflit ou difficiles à vérifier. Plus cette part est élevée et significative, plus les partenaires, les bénéficiaires et les flux de fonds devraient être examinés, suivis et documentés avec soin.

Analyse des risques et profil de risque

Dans le cadre de son analyse des risques, l'organisation d'entraide évalue régulièrement si ses activités, ses relations avec des partenaires, ses groupes de bénéficiaires ou ses flux de fonds présentent un risque accru d'utilisation abusive. Elle tient notamment compte des zones fragiles ou touchées par des conflits, d'un contrôle étatique limité, d'informations concernant des groupes terroristes, des risques liés aux sanctions ainsi que des difficultés à effectuer des vérifications sur place.

L'analyse des risques est documentée, actualisée périodiquement et soumise à l'organe directeur compétent. Les sources d'information suivantes peuvent notamment être utiles :

- [Corruption Perceptions Index \(CPI\)](#)
- [Fragile States Index](#)
- [CIVICUS Monitor](#)
- Listes de sanctions de la Suisse [SECO](#)¹, de l'[ONU](#), de l'[UE](#) et des [États-Unis \(OFAC](#)²), ainsi que d'autres informations des autorités, p. ex. [DDC](#) ou [DFAE](#)
- Plateformes privées de conformité et de contrôle des sanctions, p. ex. [CSIWatchDOG Elite](#), [Sanction Scanner](#), [OpenSanctions](#), [ComplyAdvantage](#) ou [LSEG World-Check](#)
- Références d'organisations partenaires ou de spécialistes locaux
- [Global Terrorism Index \(GTI\)](#)
- [ACLED \(Armed Conflict Location & Event Data Project\)](#)
- [INFORM \(Index for Risk Management\)](#)

Gouvernance et responsabilités

L'organisation d'entraide veille au respect des lois, des normes et de ses valeurs en adoptant des règles de comportement appropriées dans un code de conduite ou des directives de conformité, et en s'assurant qu'elles sont connues et respectées au sein de l'organisation.

La séparation des pouvoirs, la signature collective, le principe des quatre yeux, des responsabilités claires, un règlement des compétences, la documentation des liens d'intérêts et une gestion réglementée des conflits d'intérêts réduisent la vulnérabilité

¹ Secrétariat d'État à l'économie

² Office of Foreign Assets Control

organisationnelle. L'organe directeur approuve les principales directives et reçoit régulièrement des informations sur les risques, les contrôles et les incidents pertinents.

Vérification des projets et des partenaires (Due Diligence)

Les nouveaux projets et les nouvelles organisations partenaires font l'objet d'un examen fondé sur les risques ; les partenariats existants sont réexaminés périodiquement. Les critères d'examen documentés portent notamment sur le but et les activités, l'enregistrement, les structures de direction et de contrôle, l'expérience, la situation financière, les sources de financement, la réputation, l'ancrage local et d'éventuels liens avec des personnes ou organisations faisant l'objet de sanctions.

L'examen s'appuie sur des sources accessibles au public, des documents probants tels que les statuts, les rapports annuels et les comptes annuels audités, des références, des vérifications personnelles ainsi que la comparaison avec les listes de sanctions pertinentes, notamment celles de la Suisse (SECO), de l'ONU, de l'UE et des États-Unis (OFAC).

Le 9 décembre 2022, par sa résolution 2664, le Conseil de sécurité des Nations Unies a instauré des exemptions humanitaires permanentes et standardisées aux sanctions financières ciblées qu'il impose, afin d'accroître la sécurité juridique des organisations d'entraide actives dans des zones de conflit. Le GAFI a lui aussi adapté sa Recommandation 6 (sanctions financières ciblées liées au terrorisme et au financement du terrorisme) en lien avec la résolution 2664. L'exception concerne la mise à disposition de fonds et de ressources économiques par certains acteurs humanitaires à des personnes et organisations inscrites sur des listes, lorsqu'elle intervient dans le cadre de l'aide humanitaire. Le Conseil fédéral a intégré ces dispositions d'exception dans les ordonnances sur les sanctions qu'il a édictées sur la base de la loi sur les embargos (voir p. ex. l'art. 3, al. 3, de [l'ordonnance instituant des mesures à l'encontre de personnes, groupes, entreprises et entités liés aux organisations EILL \(Daech\) et Al-Qaïda](#) ou l'art. 10, al. 2^{quater} de [l'ordonnance instituant des mesures à l'encontre de la Syrie](#)). La liste complète des ordonnances sur les sanctions actuellement en vigueur est disponible sur le site Internet du SECO : <https://www.seco.admin.ch/fr/ordonnances-sanctions>.

Conventions

Des conventions écrites sont conclues avec les organisations partenaires. Elles précisent le but, les activités, le lieu, la période, le budget, les groupes cibles, les rôles, les obligations de rapport, les droits de contrôle, l'affectation des fonds, les modalités de paiement ainsi que les possibilités de suspension ou de résiliation en cas d'absence de rapport ou de soupçon d'utilisation abusive.

Suivi des projets et rapports

L'organisation d'entraide définit comment les projets sont planifiés, accompagnés et évalués. Des rapports narratifs et financiers, des pièces justificatives, des relevés de compte, des informations sur l'avancement des projets, des visites sur place, des évaluations internes ou externes et des audits sont demandés et examinés selon une approche fondée sur les risques. Les versements sont effectués si possible par tranches et conditionnés à la remise

de rapports suffisants. En cas de risque accru, des audits locaux, des contrôles externes, des visites sur place ou des vérifications indépendantes supplémentaires peuvent être indiqués. Cela vaut notamment pour les projets à volume financier élevé, les régions difficiles à vérifier, les structures de partenaires complexes ou les rapports présentant des incertitudes.

Flux de fonds échelonnés et traçables

Les flux de fonds doivent être documentés par étapes de façon à pouvoir déterminer à tout moment où les fonds ont été transférés et à quelles fins ils ont été utilisés. L'organisation d'entraide définit qui est habilité à initier et à autoriser les paiements, tient une vue d'ensemble des transferts planifiés et effectués et les rapproche des budgets, de l'avancement des projets et des rapports. Les fonds destinés aux projets sont en principe versés sur un compte désigné contractuellement et libellé au nom de la personne morale de l'organisation partenaire. Les changements de coordonnées bancaires ne sont acceptés que par écrit et après vérification. Les transactions en espèces et les systèmes alternatifs de transfert de fonds ou de valeurs hors du système bancaire régulier sont évités ou, s'ils sont inévitables, assortis de contrôles, de justificatifs et d'autorisations supplémentaires.

Transparence des structures et réseaux complexes

Lorsque les organisations partenaires présentent des structures complexes comprenant des bureaux nationaux, des organisations liées ou des réseaux internationaux, l'organisation d'entraide vérifie si les liens financiers sont présentés de manière transparente et si les principaux flux financiers sont traçables. Il est essentiel que les organes directeurs, les responsables de projet et les organes de révision puissent déterminer quels fonds sont versés à quelles entités.

Sensibilisation et cas suspects

Les organes directeurs, le personnel, les bénévoles et les partenaires concernés sont sensibilisés de manière appropriée aux risques d'utilisation abusive et aux canaux de signalement. Des procédures claires sont prévues en cas de soupçon : informer les services compétents, suspendre les paiements si nécessaire, examiner les documents, effectuer des vérifications sur place ou recourir à une expertise externe, documenter les décisions et, le cas échéant, associer les autorités.

5. Liste de contrôle pour les OBNL actives à l'international

Cette liste de contrôle s'adresse aux conseils de fondation, aux comités et aux directions des OBNL actives à l'international. Bon nombre des mesures énumérées font déjà partie d'une gestion rigoureuse et responsable, du pilotage des projets et du contrôle financier, et sont déjà mises en œuvre dans la pratique pour d'autres raisons. Dans le contexte des risques potentiels d'utilisation abusive, elles contribuent en outre à examiner les partenaires, les bénéficiaires et les flux de fonds selon une approche fondée sur les risques et à en assurer une documentation traçable.

La liste de contrôle peut être utilisée à deux niveaux : les mesures de base servent de repère aux organisations d'entraide actives à l'international. Des mesures renforcées supplémentaires sont indiquées lorsqu'une part significative des fonds, projets ou prestations est destinée à des contextes exposés, c'est-à-dire à des régions fragiles, touchées par un conflit ou difficiles à vérifier.

Points de contrôle	Base pour toutes	Renforcées, risque accru
Part des fonds, projets ou activités dans des contextes exposés évaluée et prise en compte dans les contrôles	☐	☐
Profil de risque réexaminé régulièrement et actualisé en cas de changements importants	☐	
Analyse des risques documentée et assortie de mesures appropriées	☐	
Responsabilités, principe des quatre yeux, séparation des fonctions et liens d'intérêts réglementés	☐	
Processus de due diligence ou critères d'examen des projets et des partenaires approuvés et appliqués	☐	☐
Listes de sanctions et informations pertinentes des autorités prises en compte selon une approche fondée sur les risques		☐
Applicabilité des dispositions d'exception pertinentes pour la fourniture d'aide humanitaire examinée dans les différents régimes de sanctions		☐
Conventions écrites avec les organisations partenaires disponibles et à jour	☐	
Obligations de rapport, droits de contrôle, conditions de paiement et affectation des fonds définis	☐	
Rapports narratifs et financiers ainsi que pièces justificatives	☐	
Versements échelonnés ; tranches supplémentaires libérées uniquement après remise de rapports suffisants	☐	
Coordonnées bancaires contrôlées ; espèces ou transferts alternatifs uniquement avec des contrôles supplémentaires	☐	☐
Pour les réseaux : structure, responsabilités, flux de fonds et affectations traçables	☐	
Audits locaux, contrôles externes ou évaluations indépendantes adaptés au volume du projet	☐	
Personnel et partenaires concernés sensibilisés ; cas suspects et suspension des paiements réglementés	☐	☐

