

FICHE OUTIL 11

LA MISE EN PLACE DE MONTANTS FORFAITAIRES POUR LES FINANCEMENTS INTERMEDIÉS INFÉRIEURS À 50 000 EUROS

Dans son objectif de développer et structurer les sociétés civiles dans ses pays d'intervention, l'AFD peut avoir recours à **un système de financements ou dispositifs intermédiés** dans le cadre duquel elle accorde des fonds aux organisations de la société civile (OSC françaises ou de droit local) pour que celles-ci redistribuent ces fonds à d'autres organisations et/ou bénéficiaires physiques de la société civile, par des enveloppes dédiées ou des mécanismes spécifiques, à des acteurs souvent nombreux et pas nécessairement connus au démarrage du projet.

Dans le cadre de ces financements intermédiés, s'ils demeurent **en dessous d'un seuil de 50 000 €**, l'AFD peut accepter la mise en œuvre de **montants forfaitaires pour justifier les sommes redistribuées**. Ainsi, le montant forfaitaire par projet/bénéficiaire doit être inférieur à 50 000 € sur la durée du projet.

Cette solution se substitue alors à l'obligation de justification des sommes redistribuées par des pièces comptables, au 1^{er} euro, par l'OSC porteuse du financement et, en miroir, par les organisations ou personnes physiques récipiendaires des sommes redistribuées dans le cadre du projet.

Cette fiche-outil détaille et encadre la mise en œuvre de ces montants forfaitaires.

Quels sont les financements intermédiés concernés par cette fiche-outil ?

Les **financements intermédiés** concernés par cette fiche outil comprennent les **enveloppes redistributives** prévues dans les projets, les **fonds d'appui**, **fonds de dotation**, **bourses**, **fonds d'urgence**, **appels à projets** et **mécanismes structurés de redistribution de subventions** à d'autres acteurs au sein du projet.

Ils peuvent intervenir sur **tous types de projets**, de terrain ou d'intérêt général, conventions-programmes, CPP et PCPA, en France ou dans les pays d'intervention.

Les financements intermédiés concernés par cette fiche-outil sont **à distinguer des rétrocessions classiques** entre une OSC porteuse du financement de l'AFD et son ou ses partenaires de mise en œuvre. **Les rétrocessions « classiques » d'une OSC vers des partenaires de mise en œuvre ne sont pas concernées par ces modalités de justifications des sommes versées sur une base forfaitaire, quel que soit leur montant. Les rétrocessions « classiques » restent à justifier par des pièces comptables et extra-comptables, au 1^{er} euro.**

Que sont les montants forfaitaires pour l'AFD ?

Ils s'inspirent des montants forfaitaires acceptés par l'Union européenne dans le cadre de ses « options de coûts simplifiés »¹.

Pour l'AFD, dans le cadre d'un **montant forfaitaire**, les dépenses réalisées par le bénéficiaire de la somme (organisation de la société civile ou personne physique), sont **justifiées** par la **transmission de la (des) preuve(s) de réalisation du projet / des activités financées**, et **non plus** par la **transmission de pièces comptables**².

Par exemple, si une OSC porteuse du projet cofinancé par la subvention AFD procède, dans le cadre du projet, à un appel à projets/initiatives pour financer des actions mises en œuvre par d'autres acteurs associatifs français ou locaux, par le biais de subventions unitaires de 20 000 €, ces derniers pourront justifier les 20 000 € perçus en transmettant le(s) document(s) démontrant la **preuve de réalisation** de l'action et la **bonne gestion des fonds**. Les pièces comptables justifiant ces 20 000 € de subventions redistribuées ne seront donc plus exigées.

Schématiquement :

- En **amont du projet**, l'OSC signataire avec l'AFD et le bénéficiaire récipiendaire d'une somme redistribuée sur le projet (OSC ou personne physique) précisent **dans la convention** qui les lie :
 - o **La somme versée en cas de réalisation de l'action envisagée** (avec une avance possible, des jalons intermédiaires ou en un seul versement – cf. *infra*),
 - o **La pièce ou les pièces démontrant la réalisation de l'action** (le ou les « livrables »),
 - o Et, en fonction du montant versé, **la ou les pièces complémentaires démontrant la bonne gestion des fonds redistribués**.
- Lors de la **conduite du projet**, le récipiendaire de la somme réalise l'action prévue en respectant l'ensemble du cadre qui le lie à l'OSC signataire avec l'AFD.
- En **aval du projet**, le récipiendaire de la somme transmet pour contrôle à l'OSC signataire avec l'AFD i) la ou les **pièces** qui ont été précisées dans la convention comme **démontrant la réalisation** du projet, ii) la ou les **pièces complémentaires** démontrant la **bonne gestion des fonds**. **Ensemble, ces pièces valent justification de l'ensemble des dépenses réalisées ; ce sont elles qui seront à fournir à l'auditeur externe lors de l'audit des dépenses du projet**. Leur transmission à l'OSC signataire avec l'AFD, selon les termes de la convention, débloque le versement du montant forfaitaire (ou son solde) figurant dans la convention.

En cas de non-transmission de tout document conventionné visant à démontrer la réalisation du projet ou la bonne gestion des fonds, l'OSC signataire avec l'AFD ne verse pas le solde du montant forfaitaire et est fondée à recouvrer l'ensemble de l'avance déjà versée le cas échéant. **Pour limiter cet aspect binaire, il est cependant possible de prévoir des jalons intermédiaires de réalisation associés à des pièces intermédiaires de réalisation** (cf. *infra*).

Aussi, le montant forfaitaire ne répond pas à une logique de *performance* mais à une logique de *matérialité / réalisation* du projet/de l'action financé. L'OSC (via le livrable demandé) et l'auditeur (cf. *infra*) ne vérifient pas que le projet a été performant mais qu'il a été réalisé conformément à ce qui est stipulé dans la convention entre l'OSC et le bénéficiaire.

¹ Cf. Règlement (UE) 2021/2060 ; Guide sur les Options de Coûts Simplifiés 2021-2027 de l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires

² Selon le montant, d'autres documents de gestion démontrant la bonne gestion des fonds peuvent être nécessaires (cf. *infra*).

Mise en place du montant forfaitaire par l'OSC porteuse du financement AFD

1) Déterminer l'opportunité de mettre en place un montant forfaitaire

En ne rendant plus nécessaire la transmission de pièces justificatives comptables pour chacune des dépenses, **les montants forfaitaires permettent d'adapter et sécuriser la justification des dépenses par le bénéficiaire de la somme redistribuée**. La mise en place de montants forfaitaires est particulièrement utile dans le cadre de **certain mécanismes et financements en cascade, appels à projets/initiatives, financements multiples, petits montants « coups de pouce », fonds d'urgence, bourses, etc.**

L'opportunité de la mise en œuvre d'un montant forfaitaire est évaluée pour chaque projet financé par l'OSC porteuse du projet et signataire de la convention avec l'AFD.

Pour les montants forfaitaires envisagés, les modalités de mise en place d'un montant forfaitaire (somme versée, pièces démontrant la réalisation de l'action attendue et pièces démontrant la bonne gestion des fonds) doivent être **discutées**, lors de l'instruction du projet, **avec l'interlocuteur habituel de l'OSC au sein de l'AFD** (le plus souvent le chef de projet AFD), et présentées dans la NIONG et le budget du projet.

Lorsque le montant forfaitaire est mis en place, **il n'y a qu'un montant forfaitaire par bénéficiaire au même moment**. Aussi, dans le cas où un bénéficiaire recevant un montant forfaitaire sollicitait un deuxième montant forfaitaire, il devrait d'abord recevoir le solde du premier montant forfaitaire avant de signer la convention relative au deuxième montant forfaitaire.

De plus, **lorsque le montant forfaitaire est mis en place, celui-ci couvre l'ensemble des dépenses**. Par exemple, un bénéficiaire ne peut faire remonter des dépenses « au réel » en complément de dépenses couvertes par un montant forfaitaire. Si un montant forfaitaire de 30 000 € est mis en place, le bénéficiaire ne peut pas à la fois recevoir 30 000 € après transmission des pièces et livrables nécessaires et en plus bénéficier d'un remboursement d'autres coûts supportés.

La mise en œuvre du montant forfaitaire n'est possible qu'**au dernier niveau de la « cascade »**. Dans le cadre de cascade à plusieurs niveaux, par exemple selon le schéma AFD-OSC1-OSC2-OSC3, le montant forfaitaire n'est possible qu'entre l'OSC2 et l'OSC3. **Cependant, en tout état de cause, c'est l'OSC1 (l'OSC signataire avec l'AFD) qui reste responsable et porte le risque financier.**

2) Détermination du montant forfaitaire

Pour les **montants forfaitaires inférieurs à 2 000 €**, la détermination du montant forfaitaire est faite par l'OSC redistribuant la somme, selon les modalités qu'elle définit.

Pour les **montants forfaitaires compris entre 2 000 € et 50 000 €**, la détermination du montant forfaitaire est faite par l'OSC redistribuant la somme sur la base d'un **budget prévisionnel qu'elle exige du récipiendaire de la somme redistribuée (OSC ou personne physique)**. Le montant forfaitaire doit être interrogé et cohérent par rapport au contexte du projet et à l'action financée.

3) Détermination des livrables (pièces) démontrant la réalisation du projet/de l'action financée et la bonne gestion des fonds redistribués

Montant de la somme	< 2 000 € (incluant l'avance le cas échéant)	Entre 2 000 € et 20 000 € (incluant l'avance le cas échéant)	Entre 20 000 € et 50 000 € (incluant l'avance le cas échéant)
<u>En amont</u> , prérequis pour déterminer le montant forfaitaire redistribué	Indiquer le(s) livrable(s) dans la convention permettant de justifier le montant forfaitaire (pièces prouvant la réalisation des actions)	Indiquer le(s) livrable(s) dans la convention permettant de justifier le montant forfaitaire, (pièces prouvant la réalisation des actions) + Déterminer le montant sur la base du budget prévisionnel détaillé	Indiquer le(s) livrable(s) dans la convention permettant de justifier le montant forfaitaire, (pièces prouvant la réalisation des actions) + Déterminer le montant sur la base du budget prévisionnel détaillé
<u>En aval</u> , pièces à fournir par le bénéficiaire pour débloquer le montant forfaitaire	Fournir le (s) livrable(s) déterminé(s) par l'OSC et conventionné(s) dans la convention (pièces prouvant la réalisation des actions)	Fournir le (s) livrable(s) déterminé(s) par l'OSC et conventionné(s) dans la convention (pièces prouvant la réalisation des actions) + un bilan technique et financier	Fournir le (s) livrable(s) déterminé(s) par l'OSC et conventionné(s) dans la convention (pièces prouvant la réalisation des actions) + un bilan technique et financier qui intègre une justification des variations par rubrique > à + ou - 10 % vis-à-vis du budget prévisionnel

3.1 Détermination du livrable (des pièces) démontrant la réalisation du projet/de l'action par le bénéficiaire de la somme redistribuée

Pour l'ensemble des montants forfaitaires, l'OSC redistribuant la somme et le bénéficiaire de la somme redistribuée précisent dans la convention qui les lie **une (des) pièce (s)/ un (des) livrable(s) démontrant la réalisation du projet / de l'action financée**.

Pour les **montants forfaitaires supérieurs à 2 000 €**, la détermination de la (des) pièce(s) démontrant la réalisation du projet/ de l'action financée en cascade fait l'objet d'une **discussion** lors de l'instruction avec l'AFD, souvent le chef de projet.

Le ou les livrables démontrant la réalisation du projet par le bénéficiaire doivent refléter l'objectif attendu du projet ou de l'action financée.

Il est recommandé que l'interlocuteur AFD (souvent le chef de projet) discute des livrables avec l'OSC porteuse du financement pour s'assurer de leur réalisme et de leur sérieux, et apprécier leur adaptation au contexte du projet, des acteurs et du pays, puisqu'ils deviennent la preuve de réalisation des actions financées en cascade, en remplacement des pièces comptables.

Les livrables démontrant la réalisation du projet par le bénéficiaire de la somme redistribuée peuvent être, par exemple :

- Pour une action/un projet consistant à former un public, les livrables peuvent être les feuilles d'émargement des personnes formées, ainsi que des photos de la formation et la convocation à la formation ;

- Pour une action/ un projet visant à la publication d'une étude sur internet, le livrable peut être le lien URL de la publication ;
- Pour un projet d'organisation d'une conférence, les livrables peuvent être l'état des lieux de sortie de la salle signé par le bailleur, ainsi que des photos de la conférence et son invitation.

Cette liste n'est pas exhaustive, les livrables étant à déterminer au cas par cas par l'OSC redistribuant la somme, selon la nature des activités en lien avec la somme versée.

L'OSC doit déterminer pour chaque projet un ou des livrables suffisamment « ambitieux » (pas une simple photo ou un rapport narratif qui explique l'action par exemple).

Le livrable doit autant que possible être une **preuve « extérieure »**, c'est-à-dire un document qui n'est pas produit par le bénéficiaire lui-même.

3.2 Détermination des pièces complémentaires démontrant la bonne gestion des fonds

En complément de la (des) pièce(s) démontrant la réalisation du projet/de l'action par le bénéficiaire de la somme redistribuée, celui-ci doit transmettre à l'OSC redistribuant la somme des **pièces démontrant la bonne gestion des fonds**. Dans un souci de proportionnalité, ces pièces sont plus nombreuses à mesure que le montant forfaitaire augmente :

- **Pour les montants forfaitaires inférieurs à 2 000 €**, pas de pièce complémentaire exigée ;
- **Pour les montants forfaitaires compris entre 2 000 € et 20 000 €**, le bénéficiaire de la somme redistribuée doit transmettre, en complément de la (des) pièce(s) démontrant la réalisation du projet, un **bilan technique et financier** ;
- A minima, **pour les montants forfaitaires supérieurs à 20 000 €**, le bénéficiaire de la somme redistribuée doit transmettre, en complément de la (des) pièce(s) démontrant la réalisation du projet, un **bilan technique et financier** qui intègre une **justification des variations** par rubrique de dépenses supérieures à plus ou moins 10 % vis-à-vis du budget prévisionnel transmis à la mise en place du montant forfaitaire.

Le format du bilan technique et financier n'est pas prédéfini par l'AFD. Il incombe à l'OSC signataire avec l'AFD d'en définir le contenu et le format. Il est attendu du bilan technique a minima qu'il décrive l'action réalisée et financée en cascade, les objectifs attendus et ceux réalisés, les réussites et les difficultés. Il est attendu du bilan financier a minima de fournir une vision des natures de dépenses réalisées pour mettre en œuvre l'action prévue.

4) **Modifications apportées par la mise en œuvre d'un montant forfaitaire aux autres règles de gestion**

La mise en œuvre de montants forfaitaires n'apporte pas de modifications au cadre défini par l'AFD en dehors des éléments précisés dans cette fiche-outil : **pas de modification liée aux règles de passation des marchés, ni aux règles liées à la connaissance client (KYC), à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et au respect de la réglementation portant sanctions notamment.**

5) **Possibilité d'avance dans le cadre d'un montant forfaitaire**

L'OSC signataire avec l'AFD peut **verser une avance au bénéficiaire de la somme redistribuée pour mettre en œuvre le projet/l'action prévue, par exemple dès le début du projet et sans que l'avance ne soit conditionnée à la transmission d'une pièce.** Cependant, en fin de projet/action, en cas de non-transmission de tout document conventionné visant à démontrer la réalisation du projet ou la bonne gestion des fonds, l'OSC signataire avec l'AFD est fondée à recouvrer l'ensemble de l'avance déjà versée le cas échéant.

6) Possibilité de mise en place de jalons intermédiaires associés à des livrables intermédiaires pour réduire les risques liés aux aléas opérationnels

Par principe, le montant forfaitaire est binaire : si la ou les pièces démontrant la réalisation du projet/ de l'action ne sont pas transmises, la somme n'est pas débloquée.

Si le projet financé risque d'être soumis à des aléas très forts, qui rendent peu probable la réalisation du projet voire rendent difficile la définition d'un objectif, il est recommandé de ne pas mobiliser de montant forfaitaire, et ainsi de rester « au réel ».

Si le projet financé risque d'être soumis à des aléas, il reste possible dans le cadre de montants forfaitaires de sécuriser une part du financement avec un/des jalon(s) intermédiaire(s). Par exemple, la convention OSC-bénéficiaire stipule :

- que le bénéficiaire recevra 100 % du financement s'il réalise le projet (et produit le livrable et les pièces demandés) (montant forfaitaire)
- mais également que le bénéficiaire recevra par exemple 50 % du financement s'il atteint tel objectif intermédiaire avant la fin du projet (jalon intermédiaire). Le cas échéant, même s'il ne produit pas le livrable final lié au 100 %, il gardera tout de même les 50 % liés au jalon intermédiaire.

Aussi, contrairement à l'avance, le déblocage d'une somme dans le cadre d'un jalon intermédiaire est associé à la transmission d'un livrable.

Contrairement à l'avance encore, le bénéficiaire conserve la somme liée à l'atteinte du jalon intermédiaire même s'il n'atteint pas l'objectif final de l'action/projet et ne débloque pas l'intégralité du montant forfaitaire.

Enfin, il n'est pas interdit de faire des avenants aux conventions OSC-bénéficiaires. Cependant, ce n'est pas le « mode normal » de prévention du risque lié à la binarité du montant forfaitaire.

7) Montant forfaitaire versé au bénéficiaire en cas de sous ou sur-réalisation au regard du budget initial

En amont d'un projet, l'OSC et le bénéficiaire signent une convention qui stipule que le bénéficiaire recevra un montant forfaitaire s'il transmet les livrables demandés, dont le « bilan technique et financier » (dans le cadre d'un projet supérieur à 2 000 €) dans lequel le bénéficiaire note les dépenses effectuées pour conduire le projet.

En aval du projet, même si le bénéficiaire a engagé selon le bilan technique et financier un montant inférieur ou supérieur au montant forfaitaire, le montant versé au bénéficiaire est toujours le montant qui figure dans la convention.

Cependant, si le montant réalisé est très inférieur au montant conventionné (par exemple 2 000 € de réalisé pour 5 000 € de conventionné), alors le montant forfaitaire ne respecte pas le présent cadre AFD selon lequel le montant forfaitaire doit être cohérent avec le contexte d'intervention et le projet financé et ici l'auditeur pourra rejeter le montant forfaitaire du projet dans son ensemble.

Comment et où indiquer les financements intermédiés dans la NIONG et le budget du projet ?

Dans le **budget prévisionnel** du projet (sous Excel) :

- Pour **les projets hors CPP**, ces fonds intermédiés sont à indiquer en **rubrique 7 « Fonds redistributifs (ne concernent pas les rétrocessions) »** ;
- Pour **les CPP**, pas de mention dans le budget Excel.

Dans la **NIONG** du projet :

- Pour **les projets de terrain**, il est attendu, en partie **« VIII Commentaires éventuels relatifs au budget prévisionnel »**, une présentation des financements intermédiés prévus dans le projet et du choix de leur justification sur une base forfaitaire ou au réel sur la base de pièces comptables : description des acteurs concernés, sommes en jeu, mécanisme prévu, livrables justifiant les montants forfaitaires, etc. ;
- Pour **les projets d'intérêt général**, mêmes attentes à indiquer dans la partie **« VII Commentaires éventuels relatifs au budget prévisionnel »** de la NIONG ;
- Pour **les CPP**, mêmes attentes à indiquer dans la partie **« VIII Commentaires éventuels relatifs au budget prévisionnel »** de la NIONG.

Si l'OSC souhaite mettre en place des montants forfaitaires pour des projets en cours, l'OSC doit être autorisée à le faire via ANO. L'AFD autorisera l'OSC à mettre en place des montants forfaitaires sur la base des modalités ci-dessus.

En tout état de cause, l'AFD ne valide pas formellement chaque montant forfaitaire ; elle valide uniquement les éléments ci-dessus qui tiennent lieu de « doctrine » de l'OSC en matière de montants forfaitaires.

Modalités de l'audit externe dans le cadre d'un montant forfaitaire

L'audit intermédiaire et l'audit en fin de projet visent à vérifier, concernant les montants forfaitaires :

- La **conformité au cadre de l'AFD de la construction du montant forfaitaire** ;
- La **conformité** à la convention passée entre l'OSC redistribuant le montant forfaitaire et le bénéficiaire du montant forfaitaire des **pièces transmises** par le bénéficiaire de la somme (livrable(s) de réalisation et éventuelles pièces complémentaires de bonne gestion des fonds).

Dans le schéma AFD-OSC 1-OSC 2-Bénéficiaire, l'auditeur qui audite la bonne application du montant forfaitaire « descendra » au dernier niveau de la « cascade » pour vérifier que le montant forfaitaire entre l'OSC 2 et le bénéficiaire respecte le cadre AFD et que les pièces fournies par le bénéficiaire sont conformes aux pièces stipulées dans la convention OSC 2 – bénéficiaire.

Avantages et inconvénients du montant forfaitaire

Le montant forfaitaire présente des avantages par rapport à un autre mode de reporting :

- La **réduction de la charge administrative pour les bénéficiaires**, puisqu'il n'est plus nécessaire de relier chaque euro de dépense cofinancée à des pièces justificatives individuelles ;
- La **plus grande accessibilité des fonds aux petits bénéficiaires** du fait de la simplification du processus de gestion ;
- La **concentration des ressources humaines vers la réalisation des objectifs stratégiques**, moins de ressources étant requises pour la collecte et la vérification des documents ;

- Un **usage plus efficace et plus juste des fonds**. Dans le cadre européen, la Cour des comptes européenne a d'ailleurs recommandé de façon répétée à la Commission européenne d'encourager et d'étendre le recours aux options simplifiées en matière de coûts, en **particulier parce que celles-ci réduisent le risque d'erreurs** ;
- Diminution du **risque de fraude par les bénéficiaires du montant forfaitaire, en particulier celui de production de faux documents**.

Cependant, le montant forfaitaire présente également des inconvénients :

- **Avec les montants forfaitaires, les OSC porteuses du financement AFD doivent prévoir un temps pour construire un montant forfaitaire spécifique à leur besoin.** La réussite du montant forfaitaire repose en grande partie sur la qualité de leur travail d'instruction et de contrôle. Ainsi pour chaque montant forfaitaire redistribué, l'OSC devra :
 - o en amont du projet, choisir un ou des livrables adaptés à travers un échange avec le bénéficiaire du montant forfaitaire ;
 - o en amont du projet, vérifier la cohérence du budget prévisionnel avec le contexte d'intervention et le projet financé ;
 - o en amont du projet, élaborer des conventions sur mesure à chaque montant forfaitaire, en y indiquant le ou les livrables de réalisation et son calendrier de remise ;
 - o en aval du projet, porter la responsabilité de ne pas redistribuer la somme prévue si le/les livrables et pièces complémentaires n'ont pas été produits.
- **Un montant forfaitaire procède par principe d'une logique de « tout ou rien », c'est-à-dire que si le livable conventionné n'est pas produit, le bénéficiaire ne percevra pas le montant forfaitaire.** A l'inverse, dans une logique de convention « au réel », même si le projet n'est pas entièrement réalisé, le bénéficiaire recevra le montant des factures acquittées dans le cadre du projet présentées.