

NOTE DE POSITIONNEMENT du Groupe *initiatives*

Extrait des travaux publiés dans *TRAVERSES* n°49

Le consortium : outil pertinent ou piège à haut risque ?



LE CONSORTIUM, UN CHOIX PERTINENT...

Le consortium est devenu une pratique courante dans le monde des ONG et de la solidarité internationale. Il traduit une **modalité d'intervention, parfois délibérément choisie par ses membres**, conscients de sa valeur ajoutée pour une action précise dans un contexte donné. Il s'inscrit souvent **dans des partenariats stratégiques** préexistants entre organisations de la société civile et autres parties prenantes du Nord comme du Sud (ONG, recherche, entreprise de l'économie sociale et solidaire, etc.). Mais depuis les années 2000, et plus encore depuis 2010, le consortium est devenu une **condition imposée** par de nombreux bailleurs (en France et en Europe, tout comme à l'International) **pour accéder à des subventions ou appels d'offre** dotés d'importants volumes de financement (jusqu'à plusieurs dizaines de millions d'euros) et/ou répondant à des **situations complexes d'insécurité ou d'États « fragiles »**.

Le consortium est une pratique courante des ONG membres du Groupe *initiatives* qui tentent **d'y avoir recours chaque fois que cela est pertinent**. Les consortiums ont en effet démontré leur efficacité pour :

- **changer d'échelle** un programme de développement et/ou des

Définition 1

Un consortium (du latin signifiant « partenariat » ou « association ») est un groupement d'acteurs, notamment d'organisations ou d'individus, résultant d'une **collaboration** à un projet ou programme dans le but d'obtenir un résultat. Il se traduit par une **formalisation** (contrat, convention ou tout accord partagé) des principes de collaboration et des accords de responsabilités partagées entre les membres, pour la co-exécution d'une action.

actions novatrices sur un territoire (action de terrain) ou un espace (plaidoyer) ;

- **renforcer la visibilité et la légitimité territoriale et thématique de certains partenaires** européens comme des pays de coopération, en particulier d'acteurs autrement peu entendus ou trop « petits » aux yeux de décideurs politiques, maîtrise d'ouvrage et bailleurs nationaux et internationaux ; le consortium est alors également un bras de levier pour le plaidoyer en faveur de la reconnaissance de ces acteurs.
- **mieux gérer, anticiper et limiter la concurrence entre**

partenaires sur des appels d'offres et projets mais aussi pour accéder à des financements d'envergure.

De manière moins automatique, le consortium s'avère être parfois intéressant et efficace, pour :

- **préparer ou renforcer des alliances stratégiques naissantes ou préexistantes** : entre ONG, avec des collectivités territoriales, des universités, des centres de recherche ou autres parties-prenantes ;
- **créer ou consolider une culture de la coopération et du « travailler ensemble »** entre acteurs de la coopération et des territoires ;
- **accompagner l'apprentissage mutuel, le renforcement croisé de compétences et la structuration des acteurs du développement.**

Mais ces gains sont confirmés uniquement lorsqu'une attention, du temps et des moyens spécifiques y sont réellement consacrés.

...MAIS UN CHOIX PORTEUR DE RISQUES

Le consortium n'est pourtant pas la panacée, car si certains gains peuvent être effectifs, force est de constater que d'autres, prisés par les bailleurs, ne sont que potentiels, voire mythiques. **Sans doute parce que certaines de ces plus-values attendues se fondent sur des objectifs et hypothèses peu réalistes et auraient besoin, pour se réaliser, de moyens financiers bien supérieurs.** En particulier, au-delà de la simple mutualisation de ressources logistiques ou parfois humaines, le consortium ne présente que rarement des gains effectifs sur les économies d'échelle ; il additionne en effet les coûts de suivi, contrôle-qualité et support de chacune des organisations parties prenantes. **Il ne peut non plus garantir l'harmonisation des méthodes de travail** entre membres, qui n'est souvent qu'un leurre. En revanche, le consortium permet de combiner des méthodes parfois différentes mais complémentaires au service d'objectifs partagés.

Si le consortium permet de mutualiser et mieux gérer collectivement certains risques « projets », par exemple de trésorerie ou de sécurité dans des zones dangereuses, **il exacerbe une série de risques majeurs**, contractuels et financiers, liés à l'inertie institutionnelle et à la communication externe, qui ont un coût non négligeable et pénalisent les économies d'échelle. En effet, un des risques associés est la **lourdeur et la démultiplication de procédures au détriment de l'efficacité des activités** sur le terrain. Outre que cette lourdeur va à l'encontre de toute velléité de mutualisation, de capitalisation ou de plaidoyer collectif, elle génère des **coûts de transactions élevés** et non financés, pour le montage et la coordination par l'organisation cheffe de file et, dans une moindre mesure, pour les partenaires du consortium. D'autres facteurs peuvent conduire à **une perte de cohérence de l'intervention du consortium** : une alliance construite par simple opportunisme ou sur injonction d'un bailleur, un diagnostic initial non partagé, l'inertie des structures, etc. **Les risques liés à la communication externe s'avèrent également réels** lorsque

cette dernière est non équitable ou non respectueuse envers les membres du consortium. Ils peuvent entacher la réputation et l'image du chef de file et de tous les partenaires au cours de la période de projet et a posteriori, dès qu'un des partenaires manque à ses obligations et engagements. **Un risque juridique contractuel existe dans la mise en œuvre de la responsabilité de chaque partenaire**, en fonction des conventions imposées par le bailleur et celles signées entre le chef de file et les partenaires. Enfin les **risques financiers inhérents à des pertes financières potentielles sont importants pour chaque membre du consortium, et tout particulièrement pour le chef de file qui reste, dans la quasi-totalité des cas, seul redevable vis-à-vis du bailleur** en cas de défaillance d'un ou plusieurs membres du consortium : dépenses inéligibles, sous-exécution budgétaire et versement retardé des tranches, mobilisation déficiente de cofinancement, indisponibilité de trésorerie des ONG partenaires.

Sous-estimer ou nier ces risques liés à la modalité « consortium » serait une erreur. Il s'agit, pour les ONG et autres membres du consortium, d'anticiper et de définir les modalités et les conditions pour mieux les prévenir et les gérer, et pour les partenaires financiers, d'en prévoir les coûts inhérents.

Enfin ces risques sont également liés au fait que les attentes et intérêts des parties prenantes (bailleurs, membres du consortium et autres) sont parfois divergents, voire contradictoires. **Or force est de constater que, pour les partenaires financiers, le consortium sert parfois d'autres objectifs, le plus souvent implicites**, par exemple :

- **Pallier les défaillances d'un État ou d'une maîtrise d'ouvrage publique.** Ce qui soulève une question éthique pour les ONG (et autres partenaires impliqués), qui doivent alors définir et négocier avec les bailleurs dans quelle mesure et à quelles conditions, elles acceptent ce mandat, pour éviter de cautionner une simple stratégie de contournement des États et des pouvoirs publics même faillis ou indigents, et au contraire, pour intégrer la nécessité de les consolider.
- **Gagner du temps et réaliser des économies d'échelle**, en particulier sur les coûts de transaction et de gestion, par l'octroi d'un unique contrat et financement à répartir en « cascade », sous l'unique responsabilité d'une ONG cheffe de file.
- **Déléguer - et donc limiter - la gestion des risques, dont les risques sécuritaires dans des zones dangereuses.**
- **Enfin, favoriser une restructuration du secteur des ONG**, en favorisant les regroupements et collaborations entre ONG de différentes tailles, jusqu'à favoriser parfois des ONG de grande taille au détriment, et peut-être même, jusqu'à la disparition de celles considérées comme trop petites...

Il est donc fondamental de clarifier en amont les objectifs partagés entre parties prenantes, en particulier entre les membres du consortium et avec le bailleur.

QUELLES CONDITIONS DE MAÎTRISE ET RÉUSSITE D'UN CONSORTIUM ? DES RECOMMANDATIONS AUX ONG

Un préalable fondamental : toujours questionner la pertinence de la modalité « consortium » pour chaque situation et contexte

Avant de confirmer l'option « consortium », les partenaires financiers et les ONG devraient toujours se poser deux questions essentielles :

1. Quelles plus-values présenterait a priori l'action en consortium par rapport à une somme d'actions menées isolément par chacun des membres ?

2. Le consortium présage-t-il d'un gain attendu de simplicité et d'efficacité ou d'un risque de complexité accrue, de lourdeur et de perte de flexibilité ?

Si les réponses à ces questions confirment que le consortium a du sens, il s'agit alors de rechercher ensemble à réunir les conditions et les moyens de réussites de celui-ci, entre limitations des risques et optimisation des gains attachés à cette modalité de mise en œuvre exigeante.



Afghanistan - Programme Central Highlands

Maîtriser les risques dès la phase de préparation et montage du consortium



► **Pour une co-construction et une identification collective de l'action**

1. Construire une **vision globale partagée** et **vérifier que les enjeux propres à chacun sont en adéquation avec cette vision, confirmer un socle commun de valeurs et définir le positionnement du consortium** avant de se lancer dans l'opérationnel.
2. Réaliser un **diagnostic partagé de la situation locale** avec les autorités et autres acteurs du territoire, et **formuler des objectifs partagés**.
3. Réaliser en amont **une évaluation partagée des capacités des membres**
4. Définir les **principes d'intervention communs et construire les stratégies d'action**.
5. **S'accorder** non seulement sur un cadre logique - souvent requis - mais également sur les **changements souhaités** par l'ensemble des parties prenantes.

► **Des budgets et modalités de gestion financière équitables**

Il n'y a pas de schéma unique mais il s'agit de parvenir à une répartition budgétaire consensuelle, claire et équitable, qui prenne en compte les responsabilités et obligations, les risques, les capacités (cofinancement, préfinancement) et aussi les contraintes, de chacun des membres du consortium :

- Une **répartition des coûts directs qui valorise les compétences reconnues de chacun des partenaires**, leur capacité de mise en œuvre d'activités et donc leurs responsabilités opérationnelles, et qui tienne compte des besoins de certains partenaires, tant internationaux que nationaux, en matière de suivi et de contrôle qualité (coûts de fonctions supports aux équipes terrains).
- Une **répartition des coûts indirects qui tienne compte des engagements et responsabilités de chacun des partenaires et du chef de file**, notamment en matière d'avance de trésorerie, de gestion et redevabilité comptable vis à vis des financeurs et de

recherche et/ou apports de cofinancements, si requis, mais aussi **des risques pris par le chef de file, voire d'un autre partenaire désigné en charge d'une coordination opérationnelle** ou autre responsabilité collectivement établie.

- Dans tous les cas de figure, **la budgétisation et rémunération spécifique des frais de coordination du chef de file et des coûts directs inhérents**, de même que des frais de support terrain et appui du siège pour chaque organisation partenaire (déplacements, suivi juridique, administratif et financier, sécurité, etc.)
- Chaque fois que possible, **une attention à limiter une trop forte distorsion entre les conditions salariales et les coûts unitaires RH de chaque membre du consortium à poste équivalent**, pouvant entraîner des tensions au sein de l'équipe-projet lors de la mise en œuvre, sans pour autant distordre exagérément les règles de rémunération en vigueur chez chacun des partenaires.
- Enfin, une **rubrique systématique de « divers et imprévus » de 1 à 5 %**, parce qu'il est évident qu'il y en aura toujours...

► **Pour des contractualisations adaptées, garantes d'une responsabilité conjointe et juridiquement opposable**

Dès le démarrage, mettre en place une **convention-cadre commune** pour établir et définir la solidarité et l'interdépendance de tous les codemandeurs et une vision partagée des changements attendus de l'action commune, et des **conventions bilatérales** entre le chef de file et chacun des membres, concernant les modalités de gestion spécifiques (administratives, financières, RH, passation de marchés, etc.).

Et une **nécessité : mieux définir, mieux encadrer et au final assouplir la responsabilité « collective » de l'ONG cheffe de file :**

- Envisager dans la convention entre le bailleur et l'ONG cheffe de file, un partage des conséquences financières des inéligibles ou de manque de cofinancement d'un partenaire ;
- Adapter ces conventions en fonction des contextes (État failli ou difficulté à faire exécuter en justice, les clauses non respectées d'un contrat par exemple) et des types de partenariat.

🔗 **Maîtriser les risques pendant la mise en œuvre de l'action**



► **Des modalités de gouvernance efficaces, transparentes et démocratiques**

- Assurer l'existence et le financement d'une équipe de coordination (chef de file) aux fonctions (animation, pilotage, arbitrage) clairement définies entre membres très en amont et reconnaître son rôle d'arbitrage final reconnu, en cas de désaccord.
- S'appuyer sur une expérience avérée des personnes en charge de la coordination du consortium.
- Séparer la gouvernance entre l'équipe projet (comité technique) et la direction institutionnelle des partenaires (comité de direction) pour mieux répartir les responsabilités, en particulier limiter la mobilisation, voire l'ingérence fréquente des directions institutionnelles sur la mise en œuvre du projet, et plutôt attendre de ces directions un engagement pour formaliser des marges de

progrès : stratégie et actions prioritaires, gestion, communication, gestion conjointe de différends, etc.

- Définir et veiller à l'existence des **circuits et modalités de prise de décision clairs et connus de tous**, tenant compte des gouvernances et modes de fonctionnement de chaque membre du consortium : entre centralisation au siège versus délégation au terrain.
- Mettre en place et formaliser des instances de médiation, d'arbitrages et de décisions, reconnues par tous les membres, pour faire face aux difficultés rencontrées.
- Anticiper dans les conventions, en précisant les éléments potentiels de dysfonctionnements ou d'incapacités à assumer ses responsabilités pour l'un des partenaires, et prévoir les alternatives à mettre en place.

Définition 2

La responsabilité « solidaire » : une notion difficile à appréhender !

Rappelons tout d'abord qu'un consortium n'a pas d'identité juridique propre et que la définition des responsabilités entre les membres du consortium se fait via le "contrat de consortium". **La responsabilité entre les parties est de nature contractuelle** : le contrat définit les champs d'application de la responsabilité conjointe des parties. Généralement, il détermine clairement les missions de chaque membre, permettant ainsi de déterminer rapidement l'étendue de la responsabilité de chacun. Ainsi, lors de l'exécution du projet, chaque membre du consortium est uniquement responsable des fautes qu'il a commises envers les autres membres du consortium et/ou envers les personnes morales ou physiques avec lesquelles il a contracté seul, par exemple des prestataires, fournisseurs ou sous-traitants.

A l'égard du bailleur :

- Si la convention de financement est passée entre le bailleur et un chef de file, seul signataire, elle précisera alors les droits et obligations de chacune des deux parties : elle s'apparente à une **convention de mandat**.

- Si la convention de financement est passée entre le bailleur et les membres du consortium, tous signataires, **elle engage alors solidairement chaque membre du groupement** : une solidarité expressément prévue dans la convention est, dans tous les cas, contraignante si la convention est conclue sous l'empire du droit français. Si de surcroît cette convention prévoit l'existence d'un chef de file désigné parmi les membres du consortium, ce dernier aura alors deux sortes d'obligations : les unes en tant que mandataire du bailleur, les autres en sa qualité de membre du consortium. La conséquence de cette solidarité signifie que le bailleur pourra saisir n'importe lequel des membres pour demander un remboursement de sa créance ou bien la réalisation de telle ou telle activité prévue dans la convention de financement, y compris une activité du projet.

D'où l'importance de contrats signés entre les membres qui définissent précisément l'étendue de leur responsabilité conjointe.

Et après...

Procéder à une évaluation finale du projet / des impacts / du fonctionnement du consortium.

Pour chaque structure et collectivement, capitaliser sur les enseignements à tirer de l'intervention en consortium.

Projeter les futures collaborations à l'issue du partenariat.

...ET SEPT DEMANDES AUX PARTENAIRES FINANCIERS

1. Améliorer le dialogue avec le consortium et les autres parties-prenantes pour clarifier les objectifs et responsabilités, y compris juridiques

- Privilégier un **dialogue équilibré**, tant sur les objectifs du consortium, son action technique et les effets attendus que sur les aspects contractuels, financiers et procéduriers.
- Veiller de la part du bailleur à **plus de clarté, cohérence et constance** dans ses exigences et attentes et dans son positionnement vis-à-vis des autres parties prenantes.
- Reconnaître **qu'il ne peut y avoir « d'harmonisation » des pratiques des membres d'un consortium**, mais plus une recherche de cohérence des interventions de chacun.
- **Clarifier le statut juridique du consortium et du chef de file**, et les responsabilités conjointes ou solidaires de chacun de ses membres.

2. Respecter le temps requis pour le bon fonctionnement d'un consortium et l'efficacité de l'action collective

- Fixer des **délais suffisamment longs de réponse** à des appels d'offres ou à projets impliquant des consortiums (au moins 50 jours, hors périodes traditionnelles de prises de congés en Europe).
- **Reconnaître et financer le temps nécessaire** à la montée en puissance du fonctionnement en consortium, en prévoyant une phase de démarrage ("*inception*") de 6 mois à 1 an, et une durée de projets de 4 ans minimum, outre les 6 à 12 mois dédiés à la construction et au démarrage.
- **Faire confiance au consortium, être à l'écoute et limiter la pression inutile** (exigences sur les décaissements, les résultats, etc.).
- **Investir dans la durée** : une 1^{ère} phase de 4 ans permet de caler un fonctionnement optimal et devrait être suivie par d'autres phases pour une efficacité accrue.



Madagascar - Projet commerce équitable côte est Madagascar

3. Au-delà du financement de l'action, financer le consortium !

- Financer des **ateliers de co-construction et des études préalables** conjointes entre membres du consortium
- Prendre en compte et **financer les coûts de coordination, de fonctionnement et de transaction** qui contribuent à l'efficacité de l'action : unité de coordination (hors coûts indirects), pilotage, échanges de pratique, capitalisation, évaluation et communication.
- Reconnaître des **coûts indirects élevés** et financer des frais administratifs à la hauteur des besoins effectifs de gestion d'un projet complexe et des risques pris par le chef de file et les membres : **7% par exemple signifie irrémédiablement des pertes financières !**

4. Pour l'efficacité de l'action, limiter les risques liés aux cofinancements

- **Réduire au maximum le cofinancement requis pour tout projet en consortium, voire les financer à 100%** = se consacrer pleinement à l'action et éviter la déperdition d'énergie !
- Et si cofinancement il doit y avoir, **harmoniser les calendriers, conditions et documents supports de reportage** des différents bailleurs impliqués.

5. Ne pas restreindre l'évaluation de l'efficience d'une action en consortium à un unique ratio financier

- Prendre en compte l'ensemble des coûts liés à la qualité, et donc aux **moyens exigés en termes de fonctionnement, d'accompagnement et de ressources humaines** dans des équipes correctement rémunérées et stables.

- L'efficience ne doit pas être uniquement considérée au regard du ratio « coûts RH + frais de fonctionnement + frais de gestion / budget total ». **Limiter ce ratio à moins de 40 ou 50 % sur certains programmes, de surcroît dans le cadre de consortium, n'a pas de sens.**

6. Assouplir les procédures pour un gain d'efficience et d'efficacité et pour un protagonisme accru des partenaires nationaux

- **Flexibiliser certaines procédures ou exigences en matière d'éligibilité des partenaires de la société civile du Sud** auxquelles certains ne peuvent pas répondre : administratives, financières, LAB-FT, etc.
- **Simplifier les procédures et les documents supports de reportage.**
- Enfin, dans les zones d'insécurité ou isolées, **assouplir les règles de passation de marché**, qui sont trop lourdes et contraignantes.

7. Mobiliser des financements ad-hoc pour soutenir des consortiums innovants ONG-entreprises, notamment de l'économie sociale et solidaire

- Développer des **dispositifs ad hoc de financement**, les systèmes de financement en silo ne permettant pas toujours le montage de partenariats et de consortiums multi-acteurs, en particulier avec des entreprises de l'ESS.
- Les dispositifs et les moyens publics actuellement disponibles pour de tels consortiums demeurent largement insuffisants, notamment en France et en Europe.



© J.B. Russel - Grdr

Groupe initiatives

45 bis, avenue de la Belle Gabrielle
94 736 Nogent-sur-Marne
contact@groupe-initiatives.org

www.groupe-initiatives.org

Née en 1993, le Groupe initiatives (Gi) est un collectif de 13 associations professionnelles de solidarité internationale qui ont fait l'hypothèse « *quelles progresseraient mieux ensemble que séparément et quelles dépasseraient leurs différences et leurs concurrences en se fixant des défis communs et des enjeux partagés* ».

Le Gi est un lieu d'échange et de partage d'expériences et de pratiques qui permet d'alimenter la réflexion des acteurs de la co-opération et de formuler des recommandations en matière de politiques publiques.

Note rédigée par Frédéric Apollin et Christophe Chauveau (AVSF), Laurence Tommasino et Laurent Collinet-Brdys (Geres)

Avec la participation de Damien Lagandré, Damien Thibaut, François Enten (Gret), Pierre Lecomte (ID), Julie Conversy (Iram), Sylvain Berton (Agrisud), Yvan Lecoq (Grdr) et Aurélie Cerisot (Gi)

SES MEMBRES



Ces travaux et ce numéro *Traverses* ont été soutenus financièrement par l'Agence Française de Développement (AFD)

