

Le consortium : outil pertinent ou piège à haut risque ?

Frédéric Apollin et Christophe Chauveau (AVSF), Laurence Tommasino et Laurent Collinet-Brdys (GERES)



Les éditions du Groupe initiatives

Groupe
initiatives

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



Remerciements

Auteur.trices : Frédéric Apollin et Christophe Chauveau (AVSF), Laurence Tommasino et Laurent Collinet-Brdys (Geres)

Avec les contributions de : Damien Lagandré, Damien Thibaut et François Enten (Gret), Pierre Lecomte, Nicolas Derenne, Olivia Defrêne et Céline Lebest (Initiative Développement), Julie Conversy (Iram), Sylvain Berton (Agrisud International/GTAE), Laurent Levard (Gret/GTAE), Bertrand Mathieu (AVSF/GTAE), Marc Chapon, Stefano Mason, Manuelle Miller et Guillaume Parizet (AVSF), Yvan Lecoq (Grdr) et Aurélie Cerisot (Groupe *initiatives*).

Pour leur implication et leur participation aux réflexions, nous adressons nos sincères remerciements à : Sophie Pelletier, Kouka Kabore ; pour le TIMAMA : MdM France, GRET, EMI, SOE, ACTED, SOFA ; pour le PAGODE : ITECA, CROSE, GRAMIR et IRAM.

Cette publication bénéficie du soutien de l'Agence Française de Développement. Néanmoins, les idées et les opinions qui y sont présentées ne représentent pas nécessairement celles de l'AFD.

Sommaire

Introduction

Le consortium, décrypter une réalité multiforme 4

Cadrage

Des rôles et fonctions du consortium : un impératif besoin de clarifier les objectifs partagés entre les parties prenantes 5

Les 9 études de cas choisis 7

■ Quels gains effectifs, potentiels ou mythiques du consortium ? 8

■ Un constat : le consortium exacerbe certains « risques projets » 16

■ Quelles conditions de maîtrise et réussite d'un consortium dès sa conception ? 19

■ Quelles conditions de maîtrise et réussite d'un consortium pendant et après la mise en œuvre de l'action commune ? 27

■ Quelles recommandations aux partenaires financiers ? 30

Annexe 1

Grille de caractérisation des expériences de consortium 34

Annexe 2

Une brève synthèse des études de cas : des points communs... et des spécificités 37

Annexe 3

Etudes de cas - Fiches synthèses 39



Le consortium, décrypter une réalité multiforme

La démarche des publications Traverses consiste à **tirer des enseignements critiques des pratiques des organisations membres du Groupe initiatives** pour contribuer au débat stratégique et méthodologique du secteur de la solidarité internationale. Elle s'appuie sur des échanges de pratiques internes au Gi et sur des journées d'études ouvertes aux acteurs des secteurs associatif, public, académique et privé marchand. S'appuyant sur les expériences de terrain des membres et de leurs partenaires, ces travaux aboutissent à la formulation de recommandations et à des prises de positions collectives.

Dans la continuité des précédents travaux sur les partenariats, le changement d'échelle, les coalitions d'acteurs et le risque-projet¹, le Groupe initiatives a souhaité s'interroger sur les intérêts des ONG à faire le choix de travailler en consortium. Ce numéro de Traverses constitue en quelque sorte un aboutissement de ces travaux. Avec cette nouvelle étude, le Groupe initiatives souhaite porter ses propositions et recommandations non seulement aux acteurs de la solidarité internationale, techniques et financiers, et autres parties-prenantes françaises, à tous leurs partenaires dans les pays de coopération, mais aussi à l'échelon européen.

Pour ce faire, neuf consortiums ont été analysés, présentant des objectifs, périmètres et géographies diversifiés. Car **analyser le consortium signifie bel et bien s'intéresser à une réalité multiforme, d'une part selon les acteurs qu'il associe** : plusieurs ONG françaises et leurs partenaires Sud - le Gi est un habitué de ce type de pratiques -, associées parfois à des **ONG internationales, voire d'autres entités de la société civile française et européenne, de la recherche et des universités ; des bureaux d'étude, des collectivités locales ou encore des entreprises.**

Le consortium couvre également une réalité multiforme, selon le partage des responsabilités et des rôles que chacune des organisations associées assume dans :

- la prise de décisions stratégique, opérationnelle, technique et financière : partagée totalement, partiellement ou monopolisée... ; dans des instances diverses de gouvernance: COPIL (comité de pilotage), comité d'orientation stratégiques, ... ;
- la programmation et gestion technique de l'action ;
- le recrutement et la gestion des ressources humaines : de direction, d'encadrement, d'exécution, de support, ... ;
- la gestion administrative et financière ;
- l'apport de financements additionnels requis (fonds privés, co-financements publics, ...);
- la communication, la visibilité et la propriété de résultats d'études et travaux d'expertises, publications, produits de capitalisation, etc ;
- la gestion des risques (financiers, d'image, etc.) et des conflits,

Au sein d'un consortium, ce partage des responsabilités entre partenaires est parfois contraint par les cadres juridiques, réglementaires et contractuels, lorsqu'ils sont imposés par ses bailleurs, **selon qu'ils soient, par exemple, codemandeurs ou associés dans le cadre de projets de l'Union européenne, ou sous statut de groupements solidaires ou groupements conjoints dans le cadre d'appels d'offre.**

Définition

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) entre membres des principes de collaboration et des accords de responsabilités partagées pour la co-exécution d'une action.

Quels sont les gains potentiels et les plus-values de ce mode de collaboration pour les ONG membres du consortium, les

publics ciblés par ces interventions et les autres parties-prenantes ?

Quels sont les intérêts des bailleurs à favoriser cette pratique ?

Quels sont les risques inhérents et comment mieux les prévenir et les maîtriser ?

Voilà quelques-unes des questions auxquelles ont tenté de répondre les auteurs et autrices de cette analyse, pilotée par Agronomes et Vétérinaires sans Frontières (AVSF) et le Geres, en collaboration avec Agrisud, le Grdr, le Gret, ID et l'Iram.

Ce chantier s'inscrit dans la continuité de précédents travaux Traverses :

- Traverses n°42 : Les partenariats au cœur des enjeux de territoire, 2013
- Traverses n°43 : L'action des ONG face au défi du changement d'échelle, 2014
- Traverses n°44 : Enjeux et pratiques des nouvelles coalitions d'acteurs (Pouvoirs publics, sociétés civiles et entreprises), 2015
- Traverses n°46 : Quelle prise en charge du risque projet par les OSI ?, 2017

Des rôles et fonctions du consortium : un impératif besoin de clarifier les objectifs partagés entre les parties prenantes



© beres

DES INTÉRÊTS DIVERS... VOIRE DIVERGENTS

Le consortium est devenu une pratique courante dans le monde des ONG et de la solidarité internationale. D'une part parce qu'il traduit parfois une **modalité choisie par ses membres, souvent issus de partenariats stratégiques** entre institutions de la société civile et autres parties prenantes du nord comme du sud (ONG, recherche, entreprise ESS, etc.), conscientes de la valeur ajoutée du consortium pour une action précise et dans un contexte donné. Mais aussi parce que depuis les années 2000, et plus encore depuis 2010, le consortium est aussi devenu une **condition** de nombreux bailleurs (France, Europe, International) **pour accéder à certaines subventions ou appels d'offre** :

- dotés **d'importants volumes de financement** de projets jusqu'à plusieurs dizaines de millions d'euros,
- et/ou répondant à des **situations complexes d'insécurité ou d'États « fragiles »**.

Or si les consortiums analysés confirment que les objectifs, fonctions et intérêts du consortium sont multiples, **les attentes et intérêts des parties prenantes (bailleurs, membres du consortium et autres) sont**

parfois divergents, voire contradictoires. Et souvent, ils ne sont pas toujours clairement exprimés et annoncés :

- Le consortium vise-t-il uniquement le changement d'échelle et la recherche d'un impact démultiplié ?
- Est-il conçu comme un outil de développement des territoires avec la volonté de promouvoir la coordination et l'apprentissage pluri-acteurs, et in fine l'innovation collective ?
- Ou encore comme un outil de structuration des acteurs de l'aide au développement, d'évolution de leurs pratiques de coopération et du renforcement de capacités ?
- Ou sert-il également d'autres objectifs implicites pour certaines parties prenantes ?...

LE CONSORTIUM : UN OUTIL POUR PALLIER LES DÉFAILLANCES D'UN ÉTAT OU D'UNE MAÎTRISE D'OUVRAGE PUBLIQUE ?

Dans certains États « fragiles » ou défaillants (ex : Afghanistan, Haïti, Mali, etc.), les consortiums sont parfois favorisés ou impulsés par les bailleurs pour mettre en œuvre de grands programmes de développement et changement d'échelle qui pourraient, voire devraient, être du ressort des États souverains, de leurs ministères, de leurs services déconcentrés et/ou des collectivités locales et régionales.

Par ailleurs, ces consortiums conduisent parfois à des situations complexes de gouvernance de l'action engagée, l'État ou la collectivité concernée étant souvent associés à cette gouvernance, mais sans pouvoir opérationnel sur la mise en œuvre des actions et la gestion des moyens financiers associés.

Cela soulève donc une question éthique pour les ONG (et les 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.

Encadré 1

Projet TIMAMA – HAÏTI Consortium MDM-Fr, Gret, EMI, ACTED, ID, SOFA, SOE

Le Projet Timama, sans être officiellement identifié comme une maîtrise d'ouvrage déléguée, fut mené par un consortium d'ONG, bien que piloté et sous mandat de la Direction « Santé Famille » du Ministère de la Santé Publique et de la Population (DSF/MSPP). En ce sens, il a nécessité un certain nombre d'instances de concertation et de pilotage adaptées 1] entre consortium, autorités de santé et bailleur 2] en intra consortium.

LE CONSORTIUM : UN OUTIL SERVANT DES INTÉRÊTS DES BAILLEURS PAS TOUJOURS EXPRIMÉS ?

Faute d'explicitation claire, l'intérêt des bailleurs à solliciter la création de consortiums reste souvent flou et sujette à hypothèses, parmi lesquelles :

- **Gagner en efficacité de l'action et en impact.** Le partenaire financier a parfois l'ambition, renvoyée à la responsabilité des membres du consortium, de faire en sorte que l'équation « 1+1=3 » soit sublimée et devienne « 1+1+1 > 3 ». L'idée sous-jacente est bien de compter sur les synergies à créer en jouant des complémentarités entre ONG et autres membres du consortium. Or si cela est théoriquement possible, nous verrons que la somme des contraintes liées au fonctionnement en consortium rend parfois difficiles de telles synergies, annulant l'effet supposé « supra » du consortium, et ce d'autant plus, si des concurrences et incompréhensions s'instaurent entre membres.
- **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. C'est le postulat le plus souvent posé, avec comme corollaire la question de savoir si ces économies supposées réalisées par le bailleur, qui se traduisent pour les membres du consortium par un surcoût de gestion, ne devraient pas être mieux réallouées, notamment au travers de frais de coordination spécifiques et de temps de collaboration renforcés pour les équipes.
- **Déléguer et limiter la gestion des risques, dont ceux liés à la sécurité des équipes.** Certains parmi les plus gros consortiums sont à l'initiative des bailleurs, afin que des actions d'ampleur puissent être réalisées dans des pays et contextes difficiles dans lesquels le personnel du bailleur lui-même n'est pas autorisé à se rendre. Outre la gestion du risque sécuritaire pour les propres équipes du consortium, le risque financier est également supporté par le chef de file en grande majorité.
- **Favoriser une restructuration du secteur des ONG.** Serait-ce un objectif non avoué mais parfois recherché, en favorisant les regroupements et collaborations entre ONG de différentes tailles, jusqu'à favoriser parfois des ONG de grande envergure au détriment, et peut-être même jusqu'à la disparition, de celles considérées comme trop petites ?

Il semble donc fondamental que ces objectifs et fonctions du consortium soient mieux exprimés et partagés très en amont entre les parties prenantes, en particulier le bailleur et les membres du consortium, une condition sine qua non pour atteindre les objectifs recherchés.

Les 9 études de cas choisis



AFGHANISTAN - Programme Central Highlands

GERES, MADERA, SOLIDARITES International
Financement AFD (100%)

39



AFRIQUE DE L'OUEST - DIAPOCO - Dialogue Politique Concerté sur la sécurité alimentaire dans les territoires transfrontaliers du Mali, de la Mauritanie, du Sénégal, du Niger et du Burkina Faso

CCFD-TERRE SOLIDAIRE, GRDR, AMASSA, APROSSA- ACSSA.
Financement AFD DPA (50%), CCFD

41



BURKINA FASO - GO-IN Chaînes de Valeur - Gouvernance Inclusive des filières Niébé, Lait et PFNL

Gret, Fert, APES, APME.2A, FIAB, ROPPA, Table Filière Karité, Table Filière Lait
Financements Union Européenne (70%), AFD, Coopération Monégasque et autres

43



HAÏTI - PAGODE - Programme d'appui à la gouvernance décentralisée en Haïti

ID, IRAM, CROSE, GRAMIR, ITECA
Financements Coopération Suisse (100%)

45



HAÏTI - TIMAMA - Santé maternelle et infantile en Haïti

MDM-Fr, Gret, EMI, ACTED, ID, SOFA, SOE
Financement AFD (100%)

47



INTERNATIONAL - EVALUATION AGROECOLOGIE - Capitalisation d'expériences en Afrique de l'Ouest et élaboration d'un Mémento pour l'évaluation de l'agroécologie

GTAE : Agrisud-AVSF-CARI-Gret, Universités et ONG africaines, Inter-Réseaux, Cirad, IRD
Financement AFD, CEDEAO, GTAE

50



MADAGASCAR - COMMERCE ÉQUITABLE CÔTE EST - Accompagnement de coopératives

de producteurs de fruits et épices pour la commercialisation en Commerce Équitable sur la Côte Est
AVSF, ETHIQUABLE, 4 Coopératives paysannes
Financement : FIDA, AFD, Fondation Firmenich, Régions Auvergne Rhône-Alpes et Normandie, Ethiquable

52



MALI - ALBARKA - Relèvement Économique et Social au Nord Mali par la Relance de l'Élevage et l'Appui aux Collectivités

AVSF, VSF-B, ADESAH, ICD
Financements Union Européenne (90%), MEAE, Régions Auvergne Rhône-Alpes et autres.

54



SAHEL - 3 FRONTIÈRES - Relèvement économique et cohésion sociale dans la Région des 3 Frontières

IRAM, AVSF, CIEDEL, Gret, IRAM, PROMAN, AOPP, APES, Mooriben, Rail, DELTA C.
Financement AFD (100%)

56

Retrouvez la fiche descriptive de chaque étude de cas en ligne à l'adresse :
<https://groupe-initiatives.org/-Le-consortium-outil-pertinent-ou-piege-a-haut-risque->

Quels gains effectifs, potentiels ou mythiques du consortium ?

Le consortium présente des intérêts évidents mais, contrairement aux idées reçues ou fréquemment énoncées, son efficacité est variable et parfois relative sur certaines fonctions potentielles.

UN OUTIL DE PASSAGE À L'ÉCHELLE ET DE DÉMULTIPLICATION DE L'IMPACT GRÂCE À DES MÉTIERS, DES COMPÉTENCES ET DES GÉOGRAPHIES D'INTERVENTION COMPLÉMENTAIRES

Le consortium offre souvent une capacité à couvrir une géographie et/ou un territoire plus large, au service d'un changement d'échelle recherché et d'un impact démultiplié des actions, tout en assurant une connaissance assez fine des dynamiques des territoires concernés par les différents partenaires mobilisés. Cette capacité à couvrir des territoires est permise par :

- des **volumes financiers importants**,
- la **complémentarité des implantations**, la connaissance et les **expériences géographiques historiques des membres d'un consortium**, (parfois même sur des territoires immenses)
- enfin, dans des contextes sécuritaires dégradés, **l'acceptation locale** des membres du consortium ou de leurs partenaires locaux de par leur légitimité, action et ancrage historique.

Le consortium permet en effet d'accompagner des dynamiques de développement dans **des zones de forte insécurité**, grâce à des ancrages historiques de partenaires dans des territoires dont le contexte est aujourd'hui dégradé. Lors de la construction du consortium, sont par exemple établies des alliances entre des ONG consolidées nationales et internationales (expertise, solidité financière, capacité de gestion) et des partenaires localement implantés et légitimes sur leur territoire, quand bien même ceux-ci n'ont pas tous la solidité requise (institutionnelle, financière, etc.) pour la mise en œuvre de programmes de réhabilitation-développement.

Le consortium permet le plus souvent **le passage à l'échelle d'innovations et d'actions novatrices** d'ores et déjà développées par certains membres dans des territoires ou des espaces plus vastes (action de terrain ou de plaidoyer), ou à une échelle institutionnelle plus grande lorsque le consortium appuie notamment une maîtrise d'ouvrage publique. En ce sens, le consortium est souvent **un vecteur d'innovation institutionnelle entre ONG membres, pour faciliter ce changement d'échelle**.

Enfin, le consortium permet **le plus souvent de gagner en efficacité de l'action**. Il contribue à l'obtention d'un impact fort :

- **socio-économique** par le passage à l'échelle territoriale d'actions dont l'impact a d'ores et déjà été validé antérieurement, ou par la diversification des opportunités d'activités et de services offerts localement grâce à la complémentarité des métiers et secteurs d'interventions (ONG et d'autres partenaires impliqués comme des entreprises ou des collectivités).
- **mais également politique ou institutionnel**, notamment lorsque le consortium agit en étroite relation avec des autorités locales ou nationales et des partenaires nationaux. En particulier, faire sur le terrain la démonstration d'actions réussies est un déclencheur de

possibles évolutions de politiques publiques locales ou nationales, qu'il s'agisse par exemple de plans de développement locaux ou de la révision d'une politique sectorielle au niveau d'un ministère.

Encadré 2

Projet 3 FRONTIÈRES – SAHEL Consortium IRAM-AVSF- CIEDEL-GRET

Le consortium a été mis en place en 2018 sur la base des complémentarités des quatre ONG en termes d'implantations géographiques et d'expériences et thématiques. Il a pour objectif de mettre en œuvre le plus rapidement possible et avec la plus grande efficacité, une action de grande échelle et innovante en faveur du développement socio-économique, de la cohésion sociale et de la paix dans la région sahélienne dite des « trois frontières ». La mise en commun des connaissances et acquis de chacun des membres sur les trois pays concernés et de leurs procédures de sécurité fut absolument essentielle à la mise en opération d'une action de cette ampleur dans un contexte de conflit armé complexe. Sur une période de quatre ans et sur un territoire d'une centaine de communes frontalières du Mali, du Burkina Faso et du Niger, soit 400 000 km², le consortium a aujourd'hui la responsabilité avec ses partenaires locaux, ONG et organisations paysannes, de mettre en œuvre un budget de près de 24 millions d'euros afin d'améliorer les filières agropastorales, générer des revenus et créer des emplois. Le consortium a également la responsabilité d'accompagner les collectivités territoriales, les États et leurs agences, dans la réalisation d'environ 30 millions d'euros d'investissements sociaux-économiques prioritaires. La mise en commun d'expériences vise enfin l'innovation collective, en termes de pratiques de développement rural et d'accompagnement des collectivités territoriales adaptées à des dynamiques de crises et conflits, et répondant à des enjeux de cohésion sociale.

UN OUTIL POTENTIEL PUISSANT DE DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES

Le consortium permet le plus souvent de mobiliser une large gamme d'acteurs locaux du développement des territoires :

- **des partenaires ONG et société civile locales (OP, groupements, etc.) :** ces partenaires nationaux ou infranationaux sont souvent gages de pertinence, d'adaptation au contexte national et local, de légitimité et de durabilité. Les partenaires internationaux associés sont pour leur part, gages d'apport de nouvelles pratiques et expériences, voire d'une éventuelle capacité confirmée de coordination et/ou de financement.
- **des autorités locales et/ou des services déconcentrés de l'État :** le volume et la diversité des actions mises en œuvre dans le cadre d'un consortium constituent un **moteur puissant de mobilisation et d'implication des autorités locales et/ou des services déconcentrés de l'État**. Cette implication, lorsqu'elle est positivement reconnue par les populations, permet de redonner un crédit majeur à ces mêmes autorités et services, souvent en déficit de reconnaissance du fait de leur peu de moyens opérationnels.
- **des acteurs et opérateurs économiques :** parfois impliqués plus facilement, par besoin ou par intérêt, en raison de l'amplitude des actions engagées localement par le consortium.

Il permet parfois de construire et nourrir, une vision partagée et des objectifs communs entre tous ces acteurs pour un développement intégré du territoire.

Il impose en effet une co-construction et une identification collective de

l'action qui s'enrichit des connaissances, expériences et expertises des membres et parties prenantes, et reconnaît les métiers de chacun.

Toutefois, une condition essentielle pour que le consortium soit un outil efficace de développement du territoire est de disposer d'un temps initial et de moyens préalables pour :

- **construire une vision globale partagée**, vérifier le socle commun de valeurs et définir le positionnement du consortium avant de se lancer dans l'opérationnel,
- **ouvrir le dialogue et réaliser un diagnostic partagé de la situation locale avec les autorités locales et autres acteurs du territoire (économiques, etc.) :** temps de réflexion et partage du diagnostic, choix des objectifs partagés de l'action,
- **définir les principes d'intervention et construire les stratégies d'action,**
- **s'accorder non seulement sur un cadre logique - souvent requis - mais sur les changements souhaités par l'ensemble des parties prenantes y compris les acteurs locaux (approche orientée changement).**

Au final, **développer une confiance réciproque et un langage et des principes d'intervention communs**. Avoir du temps est donc essentiel : il s'agit de construire un projet dans un processus d'échanges d'informations, en confiance et sans brûler les étapes, de façon à éviter les effets d'annonce trop rapides ne faisant pas l'objet d'accords préalables solides.

UN OUTIL PERTINENT POUR LA CONSTRUCTION D'ALLIANCES ENTRE ACTEURS DU DÉVELOPPEMENT, CONJONCTURELLES ET OPÉRATIONNELLES, MAIS AUSSI STRATÉGIQUES

La plupart des partenariats stratégiques se fondent sur une ou des expériences réussies de « faire ensemble ». **L'évolution vers un partenariat stratégique peut être un objectif affirmé et recherché dès l'élaboration du consortium et le choix des partenaires**. Cela peut aussi être une conséquence positive d'un consortium arrivé à son terme et à l'issue duquel certains partenaires identifient des pistes de

collaboration plus larges et structurées dans le temps.

Dans le cas de consortium entre ONG internationales et ONG locales, un tel partenariat peut ainsi se donner l'objectif partagé de part et d'autre d'un **renforcement réciproque de capacités** ou encore de **porter ensemble une action de plaidoyer à différents niveaux**, locaux ou internationaux.

Encadré 3

Programme CENTRAL HIGHLANDS – AFGHANISTAN Consortium Geres-Madera-Solidarités Int.

Le programme visait une amélioration des conditions de vie de populations évoluant dans un contexte climatique difficile et soumises à de forts enjeux environnementaux. L'enjeu du rapprochement des 3 organisations était de proposer une approche intégrée s'appuyant sur les cœurs de métiers de chacun des membres du consortium : Geres responsable de la composante énergie et des analyses de vulnérabilités climatiques, Madera et Solidarités Internationale en charge des composantes agriculture et gestion des ressources naturelles, Madera développant en outre une action spécifique

d'accompagnement aux éleveurs.

Les complémentarités et synergies entre les actions engagées par les 3 organisations ont contribué à des effets positifs globaux partagés sur le territoire : a) meilleure prise en compte de la question environnementale (moins de pression sur la ressource biomasse), b) amélioration des conditions de vie des populations (augmentation de revenus, diminution des charges de chauffage, meilleur confort thermique,...) et c) renforcement de l'esprit entrepreneurial y compris dans des zones reculées.

Encadré 4

Projet DIAPOCO – AFRIQUE DE L'OUEST – Consortium CCFD-TS, GRDR, Amassa, Aprossa, Acssa

Encouragé par le CCFD-TERRE SOLIDAIRE qui pouvait garantir des cofinancements, ce consortium a permis un rapprochement entre quatre de ses partenaires historiques travaillant sur les enjeux du plaidoyer en faveur de la souveraineté alimentaire au Sahel occidental (les Afrique Verte Mali, Burkina et Niger, et le Grdr).

Enfin, le consortium est une opportunité de **rapprocher des acteurs de nature différente, tous parties prenantes d'actions de développement**. Il facilite notamment la mise en œuvre de **projets de recherche-action** en rapprochant **ONG et instituts de recherche**, quand bien même les modalités de collaboration entre ces deux types d'acteurs ne sont pas toujours évidentes à ajuster au regard de leur mode de fonctionnement différent : rôles respectifs, calendriers et respect des engagements, etc. Il facilite également le passage à l'échelle et la viabilité économique de certaines actions lorsque **ONG et secteur privé** trouvent des modes de collaboration adaptés et équilibrés.

Le consortium permet aux ONG spécialisées de rester dans leur cœur de métier tout en offrant une approche de développement intégrée à des territoires et populations soumises à des enjeux multiples. Parallèlement, **le consortium permet à des petites ou moyennes structures de continuer à exister et de partager leurs connaissances et pratiques**.

Encadré 5

Projet COMMERCE ÉQUITABLE CÔTE EST – MADAGASCAR Consortium AVSF-Ethiquable

L'ONG et l'entreprise coopérative partagent le même point de vue sur le rôle des organisations paysannes et sur l'importance du caractère équitable des filières. Leur complémentarité est alors de métiers et de compétences :

- Ethiquable : commercialisateur éthique, conseil aux organisations (qualité, certification, etc.) et préfinancement des campagnes agricoles.
- AVSF : soutien et assistance technique aux OP : production et qualité (y compris récolte, tri, stockage), mise en place

de certifications et systèmes de contrôle interne, gestion administrative et financière, structuration de l'organisation et gouvernance, diversification commerciale.

Il s'agit de structurer des actions sur plusieurs territoires de la côte Est, mobilisant métiers et compétences complémentaires de l'ONG et de l'entreprise, cohérentes avec le « core-business » de l'entreprise mises au service du développement socio-économique des territoires concernés et de la structuration des coopératives paysannes.

UN OUTIL PUISSANT DE PLAIDOYER COLLECTIF, DE VISIBILITÉ ET RENFORCEMENT DE LA LÉGITIMITÉ DE SES MEMBRES

Le consortium, dans certains cas, peut être envisagé comme une modalité pragmatique pour un groupe d'acteurs désireux de conduire des **actions de capitalisation, de recherche-action, de dialogue politique** sur des enjeux majeurs de l'aide au développement ou des politiques publiques. Il représente une opportunité d'une visibilité accrue sur des problématiques majeures et d'une capacité de communication, dialogue et incidence démultipliée vis-à-vis d'acteurs locaux politiques, institutionnels (maîtrise d'ouvrage) et bailleurs.

Il permet ainsi un gain de visibilité et de légitimité pour des acteurs autrement peu entendus ou trop « petits » aux yeux de décideurs politiques, maîtres d'ouvrage et bailleurs nationaux et internationaux.

Cette opportunité vaut non seulement dans le cas de consortium ONG, mais d'autant plus dans le cas de consortium collectivités-ONG et entreprises-ONG, lorsque la cause promue ou défendue est également portée par d'autres acteurs dotés d'une légitimité indéniable ou bénéficiant d'une écoute attentive.



Madagascar - Projet commerce équitable côte est Madagascar

Encadré 6

PROJET EVALUATION AGROECOLOGIE - Consortium GTAE : Agrisud-AVSF-CARI-Gret, Universités et ONG africaines, AgroParisTech, Inter-Réseaux, Cirad, IRD

Le « Groupe de travail structuré sur les « transitions agroécologiques » a été créé pour mener, sur la base des expériences en coopération de ses membres et en association avec la recherche, des travaux de validation des conditions de la réussite de transitions agroécologiques d'agricultures familiales-paysannes et de mesure-évaluation des effets et impacts de l'agroécologie, pour contribuer, in fine, au changement d'échelle souhaité. De ces expériences analysées et leurs enseignements, le groupe se dote d'une voix singulière et d'une capacité renforcée de dialogue politique qu'il souhaite exercer pour renforcer le plaidoyer collectif existant des OSI françaises sur l'agroécologie au niveau national et international, en complémentarité avec les positions et propositions déjà exprimées par les collectifs auxquels ces ONG appartiennent et contribuent, en particulier en France, Coordination Sud et le Groupe de travail Désertification.

Encadré 7

PROJET DIAPOCO - AFRIQUE DE L'OUEST - Consortium CCFD-TS-GRDR- AMASSA- APROSSA- ACSSA

Politiquement, l'enjeu du projet était la production d'un plaidoyer commun autour des enjeux de souveraineté alimentaire au Sahel occidental. En interne au CCFD-TS, l'enjeu était de contribuer à nourrir une réflexion sur les modèles agricoles à soutenir et favoriser un travail collégial entre ses différents partenaires.

Encadré 8

PROJET COMMERCE ÉQUITABLE MADAGASCAR - Consortium AVSF-Ethiquable

L'alliance ONG-Entreprise est positivement perçue par les interlocuteurs politiques, institutionnels et financiers tant en France qu'à Madagascar (« mode » du partenariat public-privé). Parce que les deux partenaires AVSF et la SCOP Ethiquable partagent dans le consortium un réel accord « politique » sur la finalité de l'action, l'alliance a ouvert des portes pour communiquer et plaider auprès des acteurs publics français (AFD, MEAE, Régions, etc.) et malgaches (Région Atsinanana, Ministères), en faveur de la reconnaissance politique et économique des organisations paysannes en tant qu'actrices dans les filières et sur le territoire, et du rôle puissant du commerce équitable pour « transformer » les relations au sein des filières et des territoires.



© J.B. Russel - Grdr

UN MOYEN DE GÉRER ET LIMITER LA CONCURRENCE ET D'ACCÉDER À DES FINANCEMENTS D'ENVERGURE

Le consortium est un moyen de réduire la concurrence (Nord et Sud) en limitant le nombre d'offres parallèles. Sans pour autant en faire état comme d'une motivation principale, plusieurs consortiums analysés - en général sur des projets complexes et/ou à volumes ambitieux - font état de cette gestion positive de la concurrence, en s'alliant avec des acteurs « amis-concurrents » susceptibles de présenter des offres parallèles.

Le consortium permet par ailleurs l'accès à des financements qu'un ou plusieurs des partenaires ne pourrait obtenir seul, soit par manque

de légitimité, réputation, « solidité » et « capacité de gestion des risques financiers » aux yeux du partenaire financier ou de la maîtrise d'ouvrage, soit par manque d'envergure (technique, financière, géographique), pour répondre aux besoins d'un partenaire financier ou d'une maîtrise d'ouvrage dans le cadre de projets « ambitieux » se traduisant par une géographie ou un engagement financier important. Le consortium permet de jouer sur des complémentarités entre partenaires, en particulier lorsqu'il s'agit de rechercher et d'apporter de manière obligatoire, des cofinancements publics ou privés additionnels.

Encadré 9

Projet ALBARKA MALI - Consortium AVSF, VSF-B, ADESAH, ICD

Tous deux membres du réseau VSF-International et présentes au Mali avec une coopération importante et des partenaires parfois communs, comme l'ONG malienne ICD, AVSF et VSF-B ont fait le choix de s'allier pour répondre à l'appel à projets du programme KEY Union européenne. Les deux ONG souhaitaient ainsi constituer une offre solide en termes de capacités de gestion et de couverture géographique étendue et une offre « compétitive » ou crédible face aux grandes ONG humanitaires. AVSF et VSF-B souhaitaient aussi éviter de se retrouver dans des

consortiums parallèles qui entreraient en concurrence lors de la sélection finale des offres. Ce choix raisonné s'inscrit dans le cadre des « Accords de partenariat et de collaborations de terrain » souscrits par l'ensemble des membres du réseau VSF-int pour éviter des concurrences et favoriser des complémentarités, synergies et projets communs. Alors qu'elles défendent les mêmes approches, ce choix a permis aux deux ONG d'obtenir le financement nécessaire à la poursuite de leurs actions.

Encadré 10

Projet GO-IN - BURKINA FASO Consortium Gret-Fert-APESS-APME.2A-Fiab-TFK-TFL/Iprolait- ROPPA

Le consortium a permis l'accès à un financement de l'Union Européenne pour ses différents membres qui n'auraient pas été en mesure, seuls, d'y accéder. L'une des justifications majeures de la création du consortium fut donc l'accès à cette ressource

importante, avec une gestion optimale du risque financier : le budget minimal pour cette ligne financière était en effet fixé par l'UE à 5 millions d'euros, avec un taux de cofinancement demandé de 30%.

LE CONSORTIUM CONTRIBUE-T-IL À LA STRUCTURATION DES ACTEURS DU DÉVELOPPEMENT, À L'ÉVOLUTION DE LEURS PRATIQUES DE COOPÉRATION ET AU RENFORCEMENT DE LEURS CAPACITÉS ?

Le consortium est supposé contribuer à renforcer les compétences et savoir-faire de ses membres, grâce au travail collaboratif, à la formation, à l'apprentissage mutuel, à la capitalisation et aux échanges d'expériences, de méthodes et d'approches.

En réalité, ce renforcement des acteurs s'opère lorsque du temps y est consacré, lorsque des dispositifs *ad hoc* d'échanges et formation sont prévus, ainsi que les moyens financiers afférents, donc lorsque ce résultat est partie intégrante du projet. Dans ce cas, ce renforcement peut s'opérer, non seulement sur des

approches et compétences techniques mais aussi sur :

- une capacité croisée d'analyse des situations et de prospective,
- des compétences administratives et financières,
- une meilleure capacité à interagir avec des acteurs institutionnels,
- un partage d'expériences sur des pratiques spécifiques métiers,
- la consolidation de procédures et dispositifs de contrôle qualité interne,
- la gestion de la sécurité.

Projet GO-IN - BURKINA Consortium Gret, Fert, APESS, APME.2A, FIAB, ROPPA, Table Filière Karité, Table Filière Lait :

Le fonctionnement en consortium sur ce financement européen permet un renforcement de capacités des membres, en particulier sur les aspects administratifs et financiers et dans un second temps, sur des aspects techniques. Une évaluation des capacités administratives et financières a ainsi été réalisée au démarrage du projet, afin d'identifier les faiblesses et mettre en place un accompagnement de proximité adapté (formations, guide de procédures, accompagnement). Le projet permet également de renforcer la structuration des co-demandeurs (gouvernance, projets stratégiques, ...) et leurs compétences techniques (échanges entre pairs, consultants extérieurs). Tous ces appuis sont explicitement prévus dans le projet. Le renforcement des partenaires (co-demandeurs) est un des extrants du projet, particulièrement important pour des structures locales qui doivent assurer la pérennité des actions sur le terrain et dont les capacités et dispositifs de bonne gestion administrative et financière sont parfois une contrainte à leur durabilité.

Projet ALBARKA - MALI - Consor- tium AVSF, VSF-B, ADESAH, ICD

L'action en consortium a permis un renforcement des capacités respectives des cadres des 4 partenaires au niveau du pays et du projet, en particulier sur les questions de sécurité : analyse et procédures. La constitution du consortium a permis d'affiner l'analyse du contexte sécuritaire, issue de l'expérience de ses membres, de leurs connaissances complémentaires des différents terrains et acteurs. Cela a permis de mettre en place des protocoles de sécurité mieux adaptés. Cette expérience a également contribué à la construction d'un accord cadre pour la gestion conjointe de « crise » entre plusieurs membres du réseau VSF international, impliqués au Sahel et dans la Corne de l'Afrique.



Mali - Mali - Projet Albarka

PROJET EVALUATION AGROECOLO- GIE - Consortium GTAE : Agrisud- AVSF-CARI-Gret, en collaboration avec les Universités et ONG africaines, AgroParisTech, Inter-Réseaux, Cirad

Les échanges entre organisations membres du consortium avec celles d'enseignement-recherche (CIRAD et IRD, universités françaises et africaines) et les ONG partenaires au Sud, pour un renforcement mutuel ont permis de croiser les regards et les compétences sur un sujet vaste et complexe. La force du consortium a favorisé la mise en cohérence des méthodes et des outils sur les trois terrains concernés (Togo, Burkina Faso et Sénégal) puis d'élargir le champ des compétences mobilisées lors d'un atelier de partage organisé à Paris en décembre 2017. La confiance accordée par l'AFD au consortium a permis de poursuivre l'action par la production du « mémento pour l'évaluation de l'agroécologie » (publié en 2019) et son application dans le cadre du projet OSCAR (« Renforcement de l'action des OSC pour des transitions Agroécologiques Réussies »), en vue de produire un guide pratique d'évaluation à l'usage des praticiens du développement. Cet enchaînement vertueux et productif est à mettre à l'actif du consortium.

Programme CENTRAL HIGHLANDS AFGHANISTAN - Consortium Geres-Madera-Solidarités Int.

L'envergure et la durée du programme ont été gages de quelques réussites sur ce point, dont témoignent les exemples suivants, quand bien même davantage de temps dédié aurait permis beaucoup plus :

- Puisqu'il était clair, dès le montage du programme, que la composante agricole serait traitée par SI, le Geres qui disposait par ailleurs d'une expérience avérée dans la construction de serres solaires passives maraîchères a transféré ce savoir-faire à SI, afin que cette technique soit proposée aux paysans afghans.
- Sur leurs zones d'intervention respectives, SI et Madera étaient en charge de la composante gestion des pâturages. Cela a donné lieu à des échanges croisés entre équipes, qui ont pu, au cours du programme, partager leurs expériences mutuelles et ainsi adapter leurs pratiques en réciprocité.
- Enfin, à cette époque, SI ayant engagé, au niveau global de leur organisation, un renforcement de ses équipes sur l'approche orientée changement, une mission de formation du siège vers le terrain a été organisée, dont les équipes des 3 partenaires ont pu bénéficier.

LE CONSORTIUM EST-IL UN CATALYSEUR D'INNOVATION PAR LA RENCONTRE DES SAVOIRS, SAVOIR-FAIRE ET LE DIALOGUE QU'IL ENTRAÎNE ?

Les consortiums analysés permettent avant tout de l'**innovation institutionnelle** qui facilite le passage à l'échelle d'innovations et actions novatrices d'ores et déjà développées par certains membres des consortiums (action terrain, plaidoyer, etc.). Peu d'innovations sont réellement « nouvelles ». A noter toutefois le dispositif peu commun et expérimental d'une assistance technique mixte créée entre une ONG et une entreprise au service des organisations locales (*cas AVSF/ Ethiquable Madagascar*).

La confrontation d'approches et méthodes devrait cependant pouvoir inciter chaque institution membre d'un consortium à une obligation d'ouverture, d'apprentissage et *in fine* d'innovation.

Toutefois, pour que se concrétisent des situations d'apprentissages croisés et d'innovations mutuelles ou collectives au sein d'un consortium, plusieurs conditions doivent être réunies, qui ne le sont pas spontanément et doivent donc être créées :

- **Une identification et expression préalable des objectifs de renforcement recherchés** par chacune des organisations,
- **Un rôle spécifique d'animation des échanges entre membres, reconnu par tous et financé.** Cette fonction peut naturellement échoir au chef de file dans sa mission de coordination mais peut aussi, avec plus d'efficacité peut-être, être attribuée à une organisation de manière spécifique (*ex du CIEDEL sur 3F, GRDR sur DIAPOCO*)
- **Du temps dédié et des moyens pour la mobilisation des équipes** lors de temps d'échanges à considérer comme une activité à part entière du projet, à réaliser nécessairement et pour laquelle des lignes budgétaires doivent être consacrées dans le budget dès son élaboration.

Encadré 12

PROJET 3 FRONTIÈRES - SAHEL - Consortium IRAM-Gret-AVSF-CIEDEL

Si les organisations membres du consortium en France sont « amies » de longues dates et collaborent régulièrement en bilatéral, toutes voient dans ce consortium une opportunité de faire vivre sur un terrain complexe, au sein des équipes opérationnelles, les plus-values des synergies permises par l'appartenance au Groupe *initiatives*. Le CIEDEL a ainsi un rôle spécifique dans le consortium, d'animation des dynamiques d'apprentissages croisés, de partage de pratiques et de gestion des savoirs. Il s'agit également de capitaliser sur les innovations collectives particulièrement nécessaires concernant les modalités d'intervention et de gestion de la sécurité dans un contexte inédit en termes de dégradation sécuritaire et d'affaiblissement à l'extrême des pouvoirs locaux.



Burkina Faso - Projet 3 frontières

Le consortium est donc potentiellement intéressant et efficace pour :

- **changer d'échelle un programme de développement et/ou des actions novatrices sur un territoire (action terrain) ou un espace (plaidoyer)** sous réserve que certaines conditions externes (liées au bailleur, au maître d'ouvrage, au contexte du projet) et internes (liées à la nature et capacité des membres à mettre en place et en œuvre un dispositif ad hoc de gouvernance du consortium et gestion de l'action sur des valeurs communes, des approches et méthodes convergentes) soient réunies. Les consortiums bien exécutés ont des effets et des plus-values que l'on pourrait qualifier de « mécaniques » ou « naturels » : impacts accentués du fait d'une couverture géographique plus grande, d'activités plus nombreuses, de compétences et métiers complémentaires et d'un accès à des financements plus importants.
- **renforcer la visibilité et légitimité territoriale et thématique de certains partenaires, en particulier d'acteurs autrement peu entendus ou trop « petits »** aux yeux de décideurs politiques, maîtrise d'ouvrage et bailleurs nationaux et internationaux,
- **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, **et sous réserve qu'une attention, du temps et des moyens particuliers y sont réellement consacrés, le consortium peut également être intéressant et efficace**, pour :

- **préparer ou renforcer, par la mise en œuvre d'une action conjointe en consortium, des alliances stratégiques naissantes ou préexistantes** : entre ONG, avec des collectivités, 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,
- **l'apprentissage mutuel, le renforcement croisé de compétences et la structuration des acteurs du développement.**

Enfin, **sans doute parce que certaines de ces plus-values attendues se fondent sur des idées et hypothèses peu réalistes et auraient besoin, pour se réaliser, de moyens bien supérieurs, le consortium présente rarement des gains effectifs :**

- **sur les économies d'échelle** : si le consortium permet effectivement des mutualisations de moyens logistiques voire parfois de RH terrain (coordination, S/E, etc...), les économies d'échelle sont très relatives car les coûts de suivi, contrôle qualité et support de chacune des organisations membres s'additionnent et augmentent normalement et logiquement.
- **sur l'harmonisation des méthodes de travail** entre membres pour plus d'efficacité et de rapidité des actions mises en œuvre. En l'occurrence, l'harmonisation est souvent un leurre et ne doit pas être forcément l'objectif recherché : le consortium doit avant tout permettre de combiner des méthodes parfois différentes mais complémentaires autour d'une approche partagée, et dans certains cas seulement, de les harmoniser, si cela est pertinent et réaliste.
- **sur la production et promotion de l'innovation collective en tant que telle** : les consortiums analysés permettent le plus souvent le **passage à l'échelle** d'innovations et actions novatrices d'ores et déjà développées par certains membres des consortiums (action terrain, plaidoyer, etc.), mais peu d'innovations réellement « nouvelles ».

Un constat : le consortium exacerbe certains « risques projets »

Si le consortium permet de mutualiser et mieux gérer collectivement certains risques « projets »² - par exemple, de trésorerie ou de gestion des risques sécuritaires - il exacerbe de manière évidente d'autres risques majeurs, qui ont un coût non négligeable et ne contribuent donc pas à des économies d'échelle.

🔗 **Le risque de « bureaucratisation », de procédures accrues et de lourdeurs administratives associées au consortium au détriment de l'action et de l'efficacité des activités** sur le terrain, ou encore de toute velléité de mutualisation, de capitalisation, de passage à l'échelle ou même de plaidoyer collectif. Le suivi administratif et des procédures, tant des membres que du chef de file, devient dans certains consortiums, prépondérant sur l'action et le suivi technique, en termes de temps dédié et d'attention. Cela est notamment le cas dans des consortiums avec plus de 3 ou 4 partenaires. Quel équilibre trouver entre ces lourdeurs inhérentes au fonctionnement d'un consortium et la trop grande souplesse ou indéfinition de procédures qui augmentent les risques, ajoutent *in fine* aux coûts de transaction et peuvent créer des conflits et des retards ?

Encadré 13

Projet GO-IN - BURKINA FASO Consortium Gret, Fert, APESS, APME.2A, FIAB, ROPPA, Table Filière Karité, Table Filière Lait

Les risques financiers (cofinancement, éligibilité des dépenses...) pour le Gret, chef de file, sont importants puisqu'il cumule les risques de défaillance de tous les codemandeurs : dépenses inéligibles, sous-exécution budgétaire, mobilisation de cofinancement, trésorerie, etc. Conséquence : les lourdeurs administratives associées sont importantes pour chaque codemandeur sur son périmètre. Pour limiter sa propre exposition, le Gret applique un contrôle strict aux membres du consortium, au détriment parfois de l'efficacité des activités sur le terrain et du suivi technique. Cette gestion rigoureuse des risques administratifs et financiers conduit certains partenaires à percevoir la coordination comme un « bailleur qui contrôle » et non pas comme un partenaire qui accompagne.

🔗 **Le risque de coûts de transactions élevés**, non financés, pour le montage et la coordination par l'OSI cheffe de file - et dans une moindre mesure - pour les partenaires du consortium, qui impactent normalement les économies d'échelle :

- La gestion et la coordination du consortium sur un gros projet induisent des « coûts de transaction » et de gouvernance importants, pas toujours couverts par le budget. Ces coûts de transaction dépassent parfois les capacités humaines de certains partenaires (nombre limité de ressources humaines dans les représentations pays qui ne permet pas de tenir la fréquence de réunions des instances de gouvernance du projet ou lenteur des circuits de décision).
- Les fonctions supports et de coordination de l'action requièrent de temps qui sont souvent sous-dimensionnés au regard des temps réellement passés par le chef de file et les membres du consortium.
- Les activités de coordination de consortium prennent parfois une place trop importante. Or ce risque est d'autant plus important que les risques portés par le chef de file peuvent être démesurés au final, entraînant une augmentation des contrôles, de pratiques procéduriers et donc des réunions et des coûts de transaction.

Encadré 14

PROJET 3 FRONTIÈRES - SAHEL Consortium IRAM-Gret-AVSF- CIEDEL

Parce que le projet se développe entre 4 ONG françaises et leurs partenaires, sur 3 pays sahéliens frontaliers et de multiples sites, les coûts de coordination de chaque institution dans chaque pays et de coordination régionale entre toutes les institutions s'additionnent : le consortium en tant que tel ne crée pas d'économie d'échelle mais des surcoûts, qui doivent être analysés, non pas en tant que tels, mais au regard des plus-values et de l'impact du consortium et de son action dans les territoires sahéliens concernés.

🔗 **Le risque de manque de cohérence ou de perte de cohérence dans l'intervention du consortium.** Les causes peuvent en être multiples :

- une alliance construite par opportunisme, notamment financier, sans partage d'une vision et d'une approche commune entre membres du consortium, et sans valoriser de façon prioritaire les complémentarités de compétences,
- l'absence de partage initial entre tous tant d'une analyse du contexte,

2. Voir Traverses n°46 : quelle prise en charge du risque projet par les OSI ?

des enjeux, des priorités que des complémentarités des approches et compétences,

- le manque de temps de concertation et d'animation stratégique quand le contrôle du risque administratif et financier prend le dessus,
- l'injonction d'agir vite, à temps et d'obtenir des résultats rapides de la part d'une maîtrise d'ouvrage, d'une collectivité, d'une entreprise ou d'un bailleur,
- la recherche et mobilisation de cofinancements obligatoires, imposés par le bailleur principal, sur des activités certes « vendables » ou la mobilisation de partenaires adaptés à cette contrainte financière, mais contraires à la cohérence de l'action,
- la propre inertie des structures membres et/ou l'absence de volonté d'un des partenaires de remettre en cause certaines de ses approches et méthodes,
- enfin, le turn-over dans les équipes et au niveau du poste de coordination du consortium.

🔗 **Le risque de réputation et de défaut d'image non seulement pour le chef de file mais pour tous les partenaires au cours de la période de projet et a posteriori.** L'exposition est forte vis-à-vis du bailleur, des autorités du pays ou encore des partenaires techniques et financiers, mais aussi des populations des territoires concernés, ne serait-ce que si l'un des partenaires manque à ses obligations et engagements : non-respect du contrat, mauvaise collaboration, qualité critiquable de l'action mise en œuvre et « mauvaise presse », etc.

Encadré 15

PROJET TIMAMA - HAÏTI Consortium MDM-Fr, Gret, EMI, ACTED, ID, SOFA, SOE

Les attentes en termes de résultats vis-à-vis de ce projet sur la santé maternelle et infantile étaient fortes et scrutées par les acteurs clés du secteur de la santé en Haïti, notamment publics. Or pour les populations et les autorités locales des zones d'intervention, le projet n'est pas vu comme une entité mise en œuvre par un groupement d'acteurs, mais d'abord à travers l'ONG responsable de son volet d'activités ou coordonnatrice de la zone. L'échec de l'un des membres du consortium, même sur un seul volet d'action parmi d'autres, peut vite se répercuter sur l'image et la réputation de cette ONG.

🔗 **Le risque de communication externe non équitable ou non respectueuse des membres du consortium.**

- lorsque qu'un chef de file ou un membre du consortium s'approprie les résultats globaux d'un projet, ou, pour préserver sa propre image et visibilité, refuse de faire apparaître le collectif,
- lorsqu'une communication collective gomme et rend in fine invisible,

les différents membres d'un consortium, ou tout au moins, certains d'entre-eux,

- lorsque, dans le cas de collaboration ONG-entreprise ou ONG-collectivités, l'entreprise ou la collectivité ont une stratégie de communication et une capacité financière, logistique, de mobilisation de ressources humaines ad hoc et de réseaux, bien supérieure à celle de l'ONG partenaire, pour communiquer et attirer autour d'elle les feux des projecteurs, mettant en péril la reconnaissance du rôle et du travail de l'ONG au sein du consortium.

Encadré 16

Projet GO-IN - BURKINA FASO Consortium Gret, Fert, APESS, APME.2A, FIAB, ROPPA, Table Filière Karité, Table Filière Lait

De nombreuses discussions ont eu lieu entre membres autour de la communication et de la charte graphique : quelle charte appliquer quand chaque codemandeur possède la sienne ? Quels logos rendre visibles sur les outils de communication alors que des bailleurs spécifiques sont mobilisés par chaque codemandeur ?

🔗 **Les risques financiers liés aux pertes financières potentielles.** Ces risques sont importants, voire démultipliés :

- pour chaque membre du consortium, en cas de non-respect des engagements de cofinancement ou des procédures de gestion et reporting pour l'éligibilité des dépenses,
- pour le chef de file en cas de défaillance d'un ou plusieurs membres du consortium : dépenses inéligibles, sous-exécution budgétaire, versement retardé des tranches au prorata d'une consommation collective, mobilisation déficiente de cofinancement, indisponibilité de trésorerie des ONG partenaires,
- enfin pour tous, lorsque le retard d'exécution technique et financière de certains partenaires conduit à des retards en chaîne et des difficultés à demander le renouvellement des avances, mettant l'ensemble des membres du consortium en situation inconfortable de trésorerie, de paiement des ressources humaines et de manière générale au niveau économique. Cette situation délicate est également fréquente lorsque des contextes sécuritaires dégradés obligent à un arrêt ou la suspension des activités.

Projet ALBARKA - MALI Consortium AVSF, VSF-B, ADESAH, ICD

Plusieurs risques financiers sont induits par la mise en œuvre en consortium. Le budget du projet ALBARKA n'a pas suffisamment pris en charge le temps investi par les Directions des membres du consortium dans le pays, dans sa coordination, la gestion de la sécurité, la recherche des cofinancements parfois difficile pour tous les partenaires Sud et Nord, et la représentation du consortium auprès de l'Union européenne. Ces coûts de transaction, sous-financés par le bailleur, ont été supportés par les ONG membres.

PROJET 3 FRONTIÈRES - SAHEL Consortium IRAM-Gret-AVSF- CIEDEL

Dans le cas du projet 3 Frontières, le souhait compréhensible du Chef de file de réduire au maximum le risque de perte pour inéligibilité des dépenses et le rallongement du circuit de financement accroissent les délais de versement des subventions à l'ensemble des membres et, en cascade, de versement aux partenaires locaux. Ces délais accrus pèsent sur la trésorerie des membres et partenaires et peuvent parfois entraîner une interruption momentanée des activités.

🔸 **Le risque juridique contractuel.** Risque important dans tous les consortiums, il s'explique par une dilution de responsabilité liée à la modalité contractuelle et juridique de la « responsabilité individuelle et/ou collective » imposée par le bailleur et/ou le chef de file, ou par un manque de définition claire et précise des responsabilités de chacun.

🔸 **Le risque réel, voire même la tentation, de la substitution aux Etats et acteurs publics,** tel qu'exposé antérieurement (cf. chapitre 2.2.).

🔸 **La démultiplication des risques dans les zones à haute insécurité (cf. Mali ou Afghanistan) ou instabilité politique (cf. Haïti) pour des projets d'envergure portés des consortiums.** Si le consortium n'augmente pas le risque sécuritaire et permet parfois même de mieux le répartir et gérer entre plusieurs membres, certains risques sont multipliés lors d'interventions sur des territoires souvent plus vastes. Ces risques vont au-delà des risques sécuritaires proprement dits : il peut s'agir de risques liés à l'arrêt d'activités, avec des impacts financiers potentiels lourds pour les partenaires ONG qui ont parfois investi de manière importante sur des ressources humaines pour répondre à des volumes accrus de coopération. Ces risques peuvent être liés à la gestion du « contrat du siècle » - un cas bien connu des PME - offert par un bailleur pour répondre à une action d'envergure dans une zone en crise à haut risque sécuritaire.

🔸 **Le risque sur les ressources humaines en charge de la conduite des consortiums.** La coordination d'un consortium revient à gérer la complexité en permanence, à assumer une pression importante car les attentes en termes de résultats sont fortes de la part des différentes parties prenantes, qui ont largement investi dans le montage de ces actions et pour qui cela représente stratégiquement beaucoup. En outre, lorsque les actions du consortium prennent place sur des terrains marqués par un fort risque sécuritaire, ces équipes sont soumises à un haut niveau de stress.

Or la prévention et la gestion de l'ensemble de ces risques ont un coût non négligeable que les bailleurs devraient mieux évaluer, prendre en compte et financer correctement en vue d'atteindre les objectifs fixés, dont le changement d'échelle. Faute de quoi, les attentes en termes de plus-values du consortium deviennent vite illusoire.

Parce que le consortium exacerbe ces risques, quelles sont donc les modalités et les conditions pour mieux les prévenir et les gérer, et à quels coûts ?



Burkina Faso - Projet GO-IN

Quelles conditions de maîtrise et réussite d'un consortium dès sa conception ?

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 les questions suivantes :

- Quelles plus-values présenterait a priori l'action en consortium par rapport à une somme d'actions isolées menées par chacun des membres ?
- 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 l'intérêt du choix du consortium, il s'agit alors de prévenir les risques potentiels dès la création du consortium, la négociation et l'identification de l'action.



Haïti - Projet Timama

AVANT



1. UN CHOIX ÉCLAIRÉ DE PARTENAIRES AUTOUR D'UNE COMMUNAUTÉ DE VALEURS ET MODES D'ACTION

La réussite d'un consortium réside d'abord dans le **choix éclairé et libre des partenaires du consortium autour d'une communauté de valeurs et de modes d'actions**, au-delà de la simple mutualisation d'expertises et la complémentarité géographique sur un territoire national ou régional. La situation à éviter est une association d'organisations avec des « ADN » trop éloignés ; elle est à proscrire dans tous les cas lorsque leurs intérêts prédominants et premiers sont financiers.

Les consortiums associant ONG de développement et humanitaires d'urgence peuvent parfois présenter une complexité accrue pour des raisons tant de métiers (aide d'urgence et sécurité alimentaire court terme versus approche territoriale et socio-économique de développement sur le long terme) que de politique et gestion des ressources humaines (contrats de court terme versus stabilité des RH sur des temps longs). Ces contraintes ne sont pourtant pas rédhibitoires : elles impliquent d'en être conscients, de ne pas les sous-estimer et qu'elles soient prises en compte lors de la phase préalable d'identification et de définition des stratégies, méthodes et moyens mis en œuvre.

La condition idéale implique que certains membres disposent d'expériences antérieures et préalables de consortium ou *a minima* de

collaborations opérationnelles, ou encore qu'ils partagent les mêmes réseaux et des valeurs communes. **La connaissance et la maîtrise préalable des problématiques liées à la dynamique du consortium par l'ONG « chef de file » est sans nul doute un atout**, que celle-ci ait déjà assumé cette fonction ou simplement été partie-prenante d'autres consortiums.

Comme dit antérieurement, le partage et le portage d'une vision et d'un positionnement commun vis-à-vis de l'action sont des préalables et conditions sine qua non tant pour l'efficacité de l'action que pour la solidité du consortium, et donc le règlement a priori fluide de futures difficultés et différends potentiels. Si cela n'a pas déjà clairement été exprimé avant la constitution du consortium, il s'agit de **confirmer le partage d'une plateforme commune de valeurs, d'un positionnement éthique et politique vis-à-vis de l'action définie et ses finalités, d'une vision commune des changements attendus et des synergies à développer**.

La formalisation de ces accords et du partage de cette plateforme dans un document commun signé par tous peut être utile à ce stade. Elle le sera dans tous les cas pour un conventionnement entre tous les membres du consortium, une fois l'action financée.

2. ASSOCIER DES COMPÉTENCES COMPLÉMENTAIRES ENTRE D'INDISPENSABLES PARTENAIRES LOCAUX ET LEURS ASSOCIÉS INTERNATIONAUX

Des partenaires nationaux sont le gage de la pertinence, de l'adaptation au contexte national, d'une légitimité a priori assurée sur les territoires concernés par l'action (quand bien même, certaines OSC nationales sont parfois perçues - à tort ou à raison - comme « peu professionnelles » et « mal gérées »), **et de sa durabilité**. Les partenaires internationaux sont susceptibles d'apporter des pratiques et expériences nouvelles et innovantes ; ils peuvent contribuer à une capacité renforcée de coordination, de financement et de gestion, en particulier lorsque ces fonctions ne peuvent être assurées localement ou s'avèrent insuffisantes au regard des exigences des partenaires publics ou privés financeurs de l'action. En matière de prévention des risques, de même que de définition de mesures d'accompagnement

y compris pour contribuer à renforcer les capacités des plus faibles, il est donc important d'**évaluer la solidité des capacités de gestion, administrative et financière des partenaires**. Dans tous les cas, il s'agit également de prendre en compte les partenaires pour ce qu'ils sont et ce qu'ils apportent, dans le respect de chacun, et donc pas seulement des ressources humaines « intérimaires » !

Enfin, si l'existence de collaborations antérieures entre partenaires internationaux et locaux est de fait un facteur de réussite *a priori* du consortium, elle ne peut pas être la seule condition de la création de consortiums, au risque d'en exclure des partenaires légitimes, reconnus et innovants sur certains territoires, thématiques et approches.

3. CO-CONSTRUIRE ET IDENTIFIER COLLECTIVEMENT L'ACTION

L'identification et le montage de la proposition technique et financière doivent être réalisés avec la **participation active de tous les membres du consortium**. Le cadrage technique et financier d'un projet entre les membres du consortium devrait être fait au mieux, et si possible, en amont d'un appel d'offres ou appel à projets attendu, afin d'être plus efficace et rapide. Ces cadrages préalables sont d'autant plus stratégiques que les temps de réponse à ces appels se raccourcissent de plus en plus, ou pire, que certains bailleurs imposent parfois même des réponses pendant des périodes de congés !

Pour faciliter une co-construction et une identification collective cohérente et de qualité, les **bailleurs devraient s'imposer et respecter des périodes et des délais de réponse adaptés aux temps réellement requis pour :**

- 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,

- Réaliser un **diagnostic partagé de la situation locale** avec les autorités et autres acteurs du territoire, et **formuler des objectifs partagés**,
- Réaliser en amont une **évaluation partagée des capacités des membre**,
- Définir les **principes d'intervention communs et construire les stratégies d'action**,
- **S'accorder** non seulement sur un cadre logique - souvent requis - mais sur les **changements souhaités** par l'ensemble des parties prenantes.

4. CO-CONSTRUIRE UNE DYNAMIQUE PARTENARIALE ENTRE TOUS LES PARTENAIRES

Au-delà de la co-construction de l'action, il s'agit de co-construire la dynamique partenariale. Or **cette co-construction prend du temps. Elle nécessite d'être prévue non seulement en amont du démarrage, mais également au cours des premiers mois de mise en œuvre** pour adapter les règles de fonctionnement, repréciser les responsabilités respectives et les espaces de dialogue et d'échanges : six mois semblent nécessaires a minima pour cette étape, pouvant même s'étendre à la 1^{ère} année de l'action dans le cas de projets de plus de 5 ans.

Au service de l'efficacité et de l'efficience du projet mis en œuvre, **cette co-construction doit être accompagnée tout au long de l'action, par l'organisation d'échanges de pratiques, d'expériences et compétences entre partenaires.** Ces échanges doivent être prévus comme objectifs ou activités, et inscrits comme tels au budget du projet financé.

5. VÉRIFIER PRÉALABLEMENT LES CONDITIONS DE FINANCEMENT AUPRÈS DU BAILLEUR

En préalable, **il est indispensable que le consortium, et plus particulièrement son futur chef de file désigné ou choisi, s'assure que toutes les conditions favorables à une réponse aient pu être vérifiées, voire négociées si possible auprès du bailleur principal** : modalités

de cofinancement si requis, durée de l'action, ratio a priori acceptable de couverture des ressources humaines dédiées et des coûts de fonctionnement, couverture spécifique des coûts de coordination et de coûts de suivi siège, possibilité d'intégrer une phase de démarrage, ...

6. LIMITER AU MAXIMUM LES CONTRAINTES LIÉES AUX COFINANCEMENTS

Dans le cadre de ces vérifications et négociations, **limiter les contraintes liées aux cofinancements est un impératif pour assurer confort et sécurité pour tous** : consortium, bailleur, voire ministère et autorité publique associée. Le financement à 100% est naturellement celui qui assure cette sécurité : il permet au consortium de concentrer ses efforts et de s'impliquer totalement pour la qualité de l'action et l'atteinte des résultats et effets espérés. Il devrait donc en toute logique

être privilégié si telle est la finalité partagée par tous. Si ce n'est pas le cas, ce cofinancement devrait être limité au maximum et une flexibilité et adaptabilité dans les cofinancements devraient être prévues (par exemple valorisation) pour que le consortium et ses équipes ne se détournent pas de leur objectif premier : la mise en œuvre efficace des activités et l'atteinte des résultats.

7. DÉFINIR DES BUDGETS, RÈGLES ET MODALITÉS DE GESTION FINANCIÈRE, ÉQUITABLES ET RESPECTUEUSES DE CHAQUE MEMBRE

Pour qu'un consortium fonctionne bien, tous ses membres doivent être satisfaits de la manière dont il est construit budgétairement et financièrement.

Il s'agit donc de construire le budget avec la participation active de tous les partenaires pour permettre de répartir le budget par partenaire, sur la base (a) d'une claire définition des responsabilités de chacun des membres eu égard aux objectifs, résultats et activités envisagées, (b) d'une compréhension mutuelle des capacités de financement et contraintes budgétaires de chacun.

Dès le montage de l'offre, il s'agit d'énoncer clairement le partage des responsabilités (idéalement par axe, volet ou zone d'intervention), et d'éviter autant que possible des recouvrements ou doublons. Ce partage de responsabilité en amont de l'action devrait prioritairement se fonder sur un état des lieux des compétences et expériences de chaque organisation plutôt que sur le souci, nécessaire pour autant, d'une répartition équilibrée entre chacun des membres du consortium.

Les modalités de fonctionnement du consortium devraient être négociées le plus précisément possible dès la note succincte ou la réponse à manifestation d'intérêt, s'il y a, et dans tous les cas, avant présentation de l'offre ou du projet complet : outre les modalités de gouvernance et coordination, les responsabilités et rôles respectifs doivent être définis au plus tôt, ainsi que les modalités de construction et répartition budgétaire, les accords concernant le partage des

frais administratifs et les apports des cofinancements. Il s'agit notamment d'**engager la négociation et de trouver un consensus entre partenaires avant le dépôt d'une proposition ou d'une note d'intention, sur le budget d'overhead / frais administratifs** car les frais de gestion internes sont souvent – et normalement – disparates selon les modèles économiques de chacun des partenaires. En amont du démarrage de l'action, il s'agit également :

- **d'évaluer la capacité de cofinancement des partenaires et statuer parallèlement sur un mécanisme d'adaptation ou une parade en cas de défaillance**, afin d'éviter de gérer ce type de difficulté en cours ou pire, en fin de projet.
- **de vérifier la capacité des membres du consortium et/ou du chef de file à préfinancer une grande partie des activités**, pour réduire le risque de retard de décaissement du bailleur.

S'il ne peut y avoir de règles pré-définies et de schéma unique pour tout consortium, ces discussions et les accords qui en découlent doivent être fondés sur des principes partagés de transparence et de traitement équitable de ses membres. Ces accords doivent permettre de parvenir à **une répartition du budget, des frais administratifs et des cofinancements, qui soit consensuelle, claire et équitable, et qui prenne en compte les responsabilités et obligations, les risques, les capacités (cofinancement, préfinancement) et les contraintes de chacun des membres du consortium.**

Ces accords peuvent par exemple se traduire par :

📌 Une répartition des coûts directs du budget qui :

- valorise les compétences complémentaires et reconnues de chacun des partenaires, leur réelle capacité de mise en œuvre d'activités *ad hoc* et leurs responsabilités opérationnelles,
- tient compte des besoins de certains partenaires, tant internationaux que nationaux, en matière de suivi et contrôle qualité (coûts de fonctions supports aux équipes terrains).

📌 **Ne pas sous-estimer et bien budgéter les coûts de coordination RH, frais de support terrain et appui du siège pour chaque organisation partenaire** (rencontres multi-acteurs, déplacements, suivi juridique, administratif et financier, sécurité), en tenant compte du contexte politique et de la couverture géographique du projet concerné.

📌 **Une volonté partagée de limiter une trop forte distorsion entre les coûts unitaires RH de chaque membre du consortium** à poste équivalent, qui peuvent entraîner des tensions au sein de l'équipe projet lors de la mise en œuvre.

📌 **Le choix assumé par tous les membres, de prévoir une rubrique de coûts directs dédiés spécifiquement à la coordination du projet**, tenant compte des besoins et responsabilités assumées par le chef de file désigné.

📌 Une répartition des coûts indirects tenant compte :

- des engagements et responsabilités des partenaires et du chef de file, notamment en matière d'avance de trésorerie et de recherche et/ou

apports de cofinancements, si requis,

- des risques pris par le chef de file, voire également par un autre partenaire désigné en charge d'une coordination opérationnelle ou autre responsabilité collectivement établie.

Dans tous les cas de figure, l'identification, la projection de manière transparente et la rémunération spécifique des frais de coordination à engager par le chef de file est une condition nécessaire à une relation sereine entre les partenaires et avec le bailleur.

📌 **Systématiser une rubrique budgétaire « Divers et imprévus » de 1 à 5 %, parce qu'il est évident qu'il y en aura ...**

📌 **Enfin, formaliser au plus vite (voire, si possible, en amont de la signature de conventions de consortium) des modalités partagées de gestion financière et administrative afin d'avoir des règles acceptées par tous.** L'objectif est de s'entendre sur les règles de reporting (format, timing), de variations budgétaires possibles, les minima requis en termes de procédures (en accord avec celles prévues par le bailleur).

Il ne peut toutefois s'agir d'une harmonisation obligatoire des procédures de tous, sur celles du chef de file, par exemple. Chacun doit pouvoir garder les siennes et/ou les adapter à partir du moment où elles existent et répondent aux exigences d'une gestion saine pour chacun des membres, de celles du bailleur, et bien sûr lorsqu'elles sont correctement appliquées. Harmoniser les procédures pour chaque consortium signifierait pour un partenaire membre de plusieurs consortiums d'avoir autant de manuels de procédures que de consortiums !

8. PRÉVOIR LES MODALITÉS DE GESTION DES RISQUES ... EN AMONT !

L'anticipation de la gestion des risques est indispensable. Il s'agit :

- d'identifier les risques éventuels, leur probabilité et criticité, **et les mesures de prévention et parades envisagées,**
- définir les niveaux d'implication et de prise de décision entre les partenaires et le chef de file, entre les équipes de terrain, le niveau pays et les sièges.

La précision de **règles et modalités de résolution de différends, litiges voire de conflits, ainsi que de sanctions en cas de non-respect des termes de l'accord du consortium** est également fondamentale. **Ces modalités doivent être partagées entre tous les partenaires**, depuis le règlement de différends à l'amiable jusqu'au recours à un arbitrage externe, pour lequel l'instance ou la/les personnes en charge devraient être clairement définies.

Enfin, la gestion de la sécurité doit faire l'objet d'un travail spécifique dont les éléments arrêtés doivent être validés par les directions générales des structures du consortium. **Mettre en place un comité de sécurité entre partenaires est particulièrement pertinent dans les pays et régions à haut niveau d'insécurité. Ce comité a non seulement un rôle d'échanges d'informations, mais aussi d'adoption de certaines règles conjointes de sécurité et/ou de définition des protocoles ou règles ad hoc de sécurité entre membres, tout en tenant compte de la « souveraineté » des acteurs du consortium, internationaux et nationaux.** Tout aussi important est donc de préciser le rôle de la coordination / chef de file en la matière, ses prérogatives, pouvoirs et limites.



Afghanistan - Programme Central Highlands

9. DÉFINIR LES RÈGLES, PRATIQUES ET OBLIGATIONS EN MATIÈRE DE COMMUNICATION, CAPITALISATION ET DIFFUSION D'INFORMATIONS

Souvent sujets à tensions et conflits au sein des consortium, les règles et modalités de communication et de capitalisation, sur la durée du projet mais aussi a posteriori, doivent être définis en amont de l'action : obligations du consortium ou non, responsabilités, obligations et droits du chef de file et de chacun des membres, définition des sujets, circuits de validation, règles de visibilité de l'ensemble des partenaires, modalités de diffusion.

On l'oublie trop souvent, tant côté financeurs que membres du consortium, mais **avoir du temps est essentiel pour la réussite d'un consortium et de l'action conjointe envisagée** : il s'agit de construire dans l'échange d'information et la confiance, sans brûler les étapes, et d'éviter par ailleurs les effets d'annonce trop rapides d'un projet ne faisant pas l'objet d'accords préalables solides.

Accorder et financer ce temps requis pour toutes ces étapes est donc une condition fondamentale de réussite, depuis la construction

d'une vision globale partagée, jusqu'à renforcer tout au long de l'action, une confiance réciproque et un langage et des principes d'intervention communs.



Haiti - Projet Timama

© Initiative Développement

10. ÉTABLIR UN CADRE DE CONTRACTUALISATION GARANT D'UNE RÉELLE RESPONSABILITÉ CONJOINTE ET JURIDIQUEMENT OPPOSABLE

Un constat : les conventionnements de consortium sont multiformes et leurs assises juridiques restent souvent trop floues pour que chaque partenaire exerce réellement la responsabilité qui lui incombe.

Faut-il rappeler en préalable qu'un consortium n'a pas d'identité juridique propre et le « partage » des responsabilités se fait via le contrat de consortium et/ou les contrats bilatéraux signés ? La responsabilité entre les parties est donc 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 délimiter rapidement l'étendue de la responsabilité de chacun. Chaque membre du consortium est ainsi uniquement responsable des fautes qu'il commet lors de l'exécution du projet envers les autres membres du consortium et/ou envers les personnes morales ou physiques avec qui il a contracté seul, pour les besoins de l'exécution du projet, par exemple des prestataires, fournisseurs ou sous-traitants.

A l'égard des tiers, le consortium est un groupement d'ONG (cas le plus fréquent de notre étude) qui n'a pas de personnalité morale : les membres du consortium ne peuvent donc se voir tenus pour responsables, solidairement, des fautes commises par les autres membres à l'égard des tiers à l'occasion de l'exécution du contrat. Une responsabilité est solidaire à partir du moment où un créancier peut se retourner contre n'importe lequel des membres pour obtenir le règlement de l'ensemble de la dette.

En revanche, vis à vis du bailleur, il peut exister une responsabilité solidaire de chacun des membres du consortium. 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, et dans tous les cas, contraignante si la convention est conclue sous l'emprise du droit français. Si de surcroît cette convention

Encadré 18

Projet PAGODE - HAÏTI Consortium ID, IRAM, CROSE, GRAMIR, ITECA

Extrait des Conditions Générales pour les mandats d'exécution de projet financé par la Confédération Suisse

Article 2.5 Consortium : « Si le contrat est conclu avec plusieurs mandataires (consortium), tous doivent le signer. Avant la signature du contrat, le consortium désigne par écrit une personne chargée de le représenter auprès de la DCC (Direction du Développement et de la Coopération). Ledit représentant est expressément habilité à agir au nom de et pour le compte des membres du consortium. Les membres du consortium assument une responsabilité solidaire ».

Dans la convention de partenariat, signée entre ID, organisation cheffe de file et les partenaires du consortium, cette notion de responsabilité solidaire est reprise dans l'article 4.1 « Responsabilités et engagements communs » et dans l'article 7 « Modalités financières » et son point 7.1 « Responsabilité solidaire » : « Les partenaires du Consortium sont chacun responsables de la gestion de leur propre budget et de leurs propres dépenses. Vis à vis de la DCC, ils assument une responsabilité solidaire conformément au Contrat signé et à ses Conditions générales. »

prévoit l'existence d'un chef de file désigné parmi les membres du consortium, ce dernier aura alors deux types 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 !

Deux des neuf cas étudiés sont concernés : le projet « PAGODE » financé par la Confédération Suisse et le projet « Trois Frontières » financé par l'AFD. Dans le premier, la responsabilité solidaire est clairement exprimée ; dans le second, le principe de responsabilité solidaire est lié au contrat signé entre l'AFD et le groupement « IRAM-GRET-AVSF-CIEDEL » qui est désigné comme « le bénéficiaire » dans la convention.

Dans la plupart des cas, une convention est signée entre une seule ONG cheffe de file et le bailleur : cette convention précise les droits et obligations de chacune des deux parties : elle s'apparente à une **convention de mandat**. Les partenaires au consortium sont parfois parties prenantes à ce contrat en tant que co-demandeurs (Projet GO-IN Burkina, Gret/DUE) ou sont nommés (Projet 3 Frontières / AFD : convention au nom du Groupement IRAM-AVSF-Gret-CIEDEL). Il peut aussi être fait mention dans ce conventionnement, de l'accord de partenariat signé entre les membres (Programme de Développement rural des montagnes du centre de l'Afghanistan, Geres/AFD).

Encadré 19

Programme CENTRAL HIGHLANDS - AFGHANISTAN Consortium Geres-Madera- Solidarités International

Extrait de la convention de financement.

Il est préalablement exposé :

(A) L'Agence et les autorités provinciales de Bamyan et de Wardak en Afghanistan ont souhaité confier au GERES en tant que chef de file d'un partenariat d'organisations non gouvernementales (GERES - MADERA - SOLIDARITES INTERNATIONAL) la mise en œuvre du Programme de développement rural des Montagnes du Centre d'Afghanistan (le « Programme ») ; (B) L'acte de partenariat entre le GERES, MADERA et SOLIDARITES INTERNATIONAL (SI) pour la mise en oeuvre conjointe du Programme a été signé le 9 juillet 2013 à Paris.

En complément de cette convention avec le bailleur, **les conventionnements entre les membres d'un consortium sont quasi-généralisés, mais parfois cantonnés à des conventions bilatérales** entre le chef de file et chacune des ONG ou autres membres du consortium (accords de partenariat, accords de rétrocession et procédures de gestion, passations de marché, etc.). **Il n'existe pas toujours de conventionnement cadre entre tous les membres du consortium** pour clarifier ne serait-ce qu'une vision, une ambition et

des objectifs partagés, préciser les responsabilités et l'autorité du chef de file, ou *a minima*, mieux définir les fondements et le cadre juridique de la responsabilité conjointe de chacun des signataires. Les modalités de conventionnement et contractualisation sont multiples et reflètent donc le flou qui existe parfois sur :

- le partage collectif d'une vision, d'approches et d'objectifs communs,
- les rôles, responsabilités et autorités de chacun dans le consortium, dont le chef de file,
- le statut - et donc les responsabilités - de chacun des membres d'un consortium.

La rédaction d'un tel accord de partenariat entre membres ou « contrat de consortium » s'avère complexe dans la mesure où une grande liberté contractuelle est laissée aux parties. La difficulté majeure dans la rédaction de ce type de contrat réside dans l'équilibre entre les droits et les obligations de chaque partie à l'égard du consortium. En outre, parfois, certains partenaires de consortium ne remplissent pas toutes les exigences pour être - du point de vue du bailleur - un partenaire associé pleinement au consortium. Leur statut diffère donc des autres membres : simple associé, prestataire, etc. Quid alors des responsabilités assumées par ces différents types de partenaires ?

Via les conventions bilatérales s'exprime la volonté de faire en sorte que chaque partenaire supporte ses propres risques, notamment financiers (inéligibilité, cofinancements) quand bien même le chef de file est responsable in fine vis à vis du bailleur. C'est donc sur le plan des responsabilités financières que les conventions signées entre les partenaires au consortium sont souvent les plus claires : les dispositions relatives aux pertes financières prévoient toutes qu'elles sont de la responsabilité de chaque ONG ou membre du groupement. Mais cette volonté annoncée est parfois difficile à faire respecter en cas de partenaires plus fragiles sur un plan financier.

En revanche, ces conventions manquent souvent de précision pour les retards de reporting, de trésorerie ou de défaut d'image. Et encore une fois, si défaillance il y a, et si les médiations souvent envisagées ne parviennent pas à trouver un terrain d'entente, les recours juridiques sont souvent peu fréquents, voire inexistantes. Le cas du consortium TIMAMA MdM-ID en Haïti signale qu'en cas de pertes financières justifiées mais non assumées - coûts inéligibles -, l'ONG ira directement au procès contre le partenaire incriminé.



Afghanistan - Programme Central Highlands

PROJET 3 FRONTIÈRES - SAHEL Consortium IRAM-Gret-AVSF- CIEDEL Convention de Groupement Momentané d'Associations

Extrait de la convention de financement. Extraits de la Convention de Groupement Momentané d'Associations : Il est préalablement exposé :

Article 3 - Mandataire du Groupement : Les membres du Groupement désignent l'Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de développement (IRAM) mandataire du groupement.

Articles 6 - Obligations et pouvoirs du mandataire

(...) Article 6.2 : Le mandataire reçoit les mandats suivants : représenter le groupement auprès du bailleur pour l'exécution des obligations contractuelles et pour tout différend ou négociation en découlant ; signer le contrat principal (...) ; réceptionner les travaux des parties et les transmettre à l'Agence Française de Développement ; établir les rapports financiers du groupement vers l'Agence Française de Développement (...)

Article 7 - Organisation de la responsabilité du groupement

Article 7.1 - Périmètre de la responsabilité : les membres du groupement sont conjointement responsables. Chaque membre du groupement est donc tenu pleinement et personnellement responsable des obligations lui incombant, tant vis-à-vis de l'Agence que vis-à-vis des tiers.

Ces conventionnements manquent également souvent de clarté et de précision entre la responsabilité « imposée » par le bailleur au chef de file, en signant avec lui un contrat en vertu duquel, il a qualité de mandataire auprès du consortium, et la volonté réelle des membres d'assumer leurs propres responsabilités.

Autant de cas de consortiums, autant de conventions différentes mais qui toutes conduisent à ce que le chef de file porte une responsabilité « collective » : in fine, en tant que mandataire, il assume vis-à-vis du bailleur l'ensemble des obligations, des responsabilités et donc des risques.

Même dans les cas où une responsabilité solidaire existe entre les membres et le bailleur, ceux-ci vont devoir désigner un mandataire qui recevra les fonds du bailleur avant de les reverser aux autres membres ; il assurera alors également la représentation du groupement auprès du bailleur, notamment pour l'exécution des obligations contractuelles.

La responsabilité portée par l'ONG cheffe de file devient irrémédiablement très lourde. Et l'absence ou la faiblesse des accords et des clauses opposables d'un point de vue juridique, en cas de défaillance ou conflit d'un partenaire (notamment du point de vue financier si mauvaise mise en œuvre par l'un des partenaires/prestataires) contribuent à une dilution de responsabilité entre membres et de potentiels conflits à venir. **Rares sont les consortiums qui parviennent aujourd'hui à borner, tant avec le bailleur qu'entre membres, cette question de la responsabilité conjointe.**

Quelles sont donc les modalités de contractualisation les plus adaptées pour refléter et asseoir juridiquement cet engagement moral commun partagé, mais aussi mieux définir la responsabilité conjointe entre chaque membre du consortium ?

Les bailleurs sont-ils susceptibles de faire évoluer leurs modalités de conventionnement pour éviter une « responsabilité » non souhaitée qui retombe sur le chef de file et qui va le conduire à assumer vis-à-vis du bailleur, l'ensemble des obligations ?

Comment mieux structurer au niveau convention bailleur-chef de file et chef de file-membres du consortium la responsabilité de chacun assise sur des recours juridiques ?

Des recommandations pour des contractualisations équilibrées

Il apparaît fondamental de prévoir la **signature d'une convention de consortium** (c'est à dire entre les membres du consortium) pour établir et définir très précisément l'interdépendance de tous les codemandeurs ainsi que l'étendue de leur responsabilité conjointe, incluant notamment :

- le socle de valeurs, la vision partagés et les finalités recherchées,
- le rôle du chef de file (coordination) et son pouvoir d'arbitrage,
- les périmètres des responsabilités et le fait qu'ils sont responsables conjointement,
- l'autorité du chef de file ou les fondements et le cadre juridique d'une véritable responsabilité conjointe (pour que le chef de file ne se retrouve pas in fine seul responsable),
- les instances et modalités d'arbitrage et de règlement de différends entre les partenaires, formulées de sorte à être juridiquement valables,
- les règles, pratiques et obligations en matière de communication, de



capitalisation et diffusion d'informations : productions écrites, audio, web, études, présentation de produits et salons, produits, etc.

En complément de ce conventionnement de consortium, des conventions bilatérales doivent être signées entre le chef de file et chacun des membres afin de préciser le périmètre et l'organisation des responsabilités, concernant tout particulièrement les modalités de gestion spécifiques (administratives, financières, RH, passation de marchés, etc.). L'objectif est qu'elles soient clairement définies et maîtrisées entre le chef de file et chacun des partenaires, avec l'ambition **que chaque partenaire supporte ses propres risques, notamment financiers (inéligibilité, cofinancements)** et de définir le cadre et les fondements juridiques de ces responsabilités pour gérer d'éventuelles défaillances. Préciser comme le fait le consortium Timama MdM-ID « qu'en cas de pertes financières justifiées mais non assumées - coûts inéligibles -, l'ONG ira directement au procès contre le partenaire incriminé » permet d'être clair vis-à-vis de tous mais est-ce une protection suffisante lorsque la plupart des consortia interviennent dans des pays où l'État est parfois failli ?

S'agissant de la gestion du risque de trésorerie, souvent important, pour l'ONG cheffe de file, il est pertinent de prévoir dans ces conventions bilatérales, une disposition relative aux décaissements pour les partenaires se fondant sur :

- les décaissements que fait le bailleur envers l'ONG cheffe de file,
- le budget prévisionnel pour la tranche suivante,
- le pourcentage consommé de la tranche précédente,
- et non sans oublier d'inclure une mention sur le nécessaire respect des délais de reporting qui s'ils ne sont pas respectés retardent les décaissements du bailleur.

En résumé

Au sein du consortium, établir :

- **une convention-cadre commune** pour fixer les conditions et les modalités de la collaboration des partenaires dans le cadre du consortium et définir une vision partagée des changements attendus de l'action commune (*La convention de Groupement Momentané d'Associations « IRAM-AVSF-CIEDEL-GRET » mentionné ci-dessus est un exemple intéressant dans ce sens*),
- **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.).

Comment faire également en sorte que le bailleur supporte lui aussi une part des risques ? Est-il équitable que le chef de file supporte 100% des conséquences d'inéligibles ou de manque de cofinancement chez un partenaire au motif que celui-ci n'ayant pas la trésorerie suffisante pour réaliser ses activités, a reçu une avance de 100% de son budget et au final ne peut rembourser le chef de file à hauteur des inéligibles ?

Le chef de file ne pouvant le plus souvent obtenir en justice une réparation de son préjudice financier, ne serait-il pas possible de prévoir 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 ?

Pour ce faire, ne serait-il pas envisageable de prévoir avec le bailleur et éventuellement des juristes si besoin un accord ad-hoc, en fonction des contextes du projet (État failli ou difficulté à faire exécuter en justice les clauses non respectées d'un contrat par exemple) et des types de partenariat (partenaire fragile financièrement qui doit recevoir par avance la trésorerie liée à son budget) ? Au terme de cet accord, tout ou partie de la responsabilité financière de l'ONG cheffe de file serait levée, à condition bien sûr qu'elle ait respecté ses obligations d'accompagnement et de supervision de son partenaire.

Mieux définir, mieux encadrer et au final assouplir la responsabilité de l'ONG cheffe de file nous apparaît comme une recommandation essentielle à la bonne conduite d'un consortium, pour éviter que l'esprit de collaboration et de partenariat nécessaire à la bonne mise en œuvre du projet ne disparaisse au profit de contrôles trop lourds et de procédures trop contraignantes.

Et une nécessité : **mieux définir, mieux encadrer et au final assouplir la responsabilité 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.

Quelles conditions de maîtrise et réussite d'un consortium pendant et après la mise en œuvre de l'action commune ?

PENDANT



1. SE DOTER DE RÈGLES DE GOUVERNANCE EFFICACES, TRANSPARENTES ET DÉMOCRATIQUES

Un constat : la gouvernance du consortium est souvent une construction complexe ; son animation et sa coordination sont toujours lourdes et les difficultés nombreuses

L'« inertie » propre à un collectif - le temps requis pour apprendre à se connaître et le simple fait avéré qu'il est plus difficile d'avancer à plusieurs que seul - ainsi que le manque de cohérence ou d'efficacité d'instances de gouvernance qui seraient mal conçues ou animées peuvent remettre en cause la capacité du consortium à tenir ses engagements dans les délais impartis et coordonner correctement son action.

Des rôles et responsabilités entre membres du consortium ou des procédures insuffisamment définis tant dans les équipes opérationnelles qu'au sein des instances de gouvernance et de pilotage, et/ou des divergences de choix stratégiques, peuvent amener de la confusion, une moindre efficacité opérationnelle, voire même des tensions et des conflits entre partenaires.

La coordination du consortium est une fonction complexe, en termes de prise de risques mais aussi de modalités d'animation et de coordination, enfin de responsabilité. Elle l'est d'autant plus lorsque la fonction et le pouvoir d'arbitrage final ne sont pas clairement définis ou délimités. Et la moindre défaillance de coordination en raison d'un *turn-over* de ressources humaines ou d'une difficulté de gestion impacte généralement tout le consortium : flottement, retard, questionnement des autres membres, etc. Dans certains cas aussi, parce que le chef de file assume la responsabilité finale du consortium, les relations entre les partenaires et le chef de file peuvent se dégrader, ce dernier pouvant vite être perçu comme « intermédiaire du bailleur qui contrôle » et non plus comme un partenaire qui pilote, concerté et accompagne.

Enfin, une gouvernance et/ou une coordination mal calibrée ou acceptée peuvent également et rapidement mettre en péril toute

velléité de mutualisation, de capitalisation, de passage à l'échelle ou même de plaidoyer collectif.

Face aux difficultés rencontrées par le chef de file mais aussi les membres des consortia vis à vis de la coordination,

- comment mieux définir et formaliser les fonctions du chef de file, entre animation, coordination, médiation et arbitrage ?
- et/ou est-il pertinent de différencier et mieux répartir entre membres certaines de ces fonctions d'animation, de capitalisation, d'échanges et prospective, de gestion et animation administrative et financière, autres ?
- finalement, quels moyens sont requis pour exercer une gouvernance et une coordination optimales d'un consortium, et pour l'évaluer régulièrement ?

Gouverner un consortium, qui plus est pour la mise en œuvre d'un grand programme complexe, est un exercice délicat, lourd et parfois risqué, en particulier pour le chef de file. Plusieurs conditions sont à réunir.

Les études de cas permettent d'identifier quelques règles à suivre afin d'éviter ou de surmonter la lourdeur ou les difficultés de la conduite des consortiums et d'en assurer la bonne gouvernance :

Outre les modalités de contractualisation requises déjà mentionnées - **contrat de consortium et conventions bilatérales** - :

- **Établir des règles de coordination suffisamment claires** : définition des rôles et responsabilités des membres, gouvernance du projet et du consortium, coordination
- **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. Assurer ainsi une capacité d'animation et d'écoute de la Coordination dans le respect d'un

processus de décision concerté entre tous les membres du Consortium et dans le respect de l'identité de chacune des organisations, tout en conservant un pouvoir d'arbitrage (reconnu par tous) pour que le projet avance. Chaque membre doit jouer le jeu du consortium et respecter les règles qui le régissent, notamment respecter le rôle de la coordination. Le chef de file doit avoir un rôle d'arbitrage final reconnu, en cas de désaccord.

- **Apporter une attention forte au profil et l'expérience avérée des personnes, dans l'idéal un binôme Coordinateur et Responsable administratif et financier du Programme concerné**, qui seront en charge de la coordination du consortium ; **favoriser la stabilité de ces ressources humaines**, grâce à un environnement salarial, de conditions de travail, de management et d'appui le plus adapté.
- **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 - voir l'ingérence - trop fréquente des directions institutionnelles sur la mise en œuvre du projet. Mais mettre en place dans tous les cas, **cette instance formalisée de direction pour définir et 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** : 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 et décrire si possible concrètement dans les conventions, les situations de dysfonctionnements potentiels, d'incapacités à assumer ses responsabilités pour l'un ou l'autre des partenaires** et prévoir les alternatives et processus qui pourraient alors se mettre en place.
- **Anticiper, si tel est le cas, les démarches d'enregistrement d'une nouvelle organisation sur le territoire, partenaire du consortium** (démarches bilatérales chef de file-ONG concernée)
- **Mettre en place un manuel de gestion, simple, qui définisse les rôles et responsabilités de chacun** dans la mise en œuvre des activités, le suivi-évaluation, le contrôle, le renforcement de capacités, ...
- **Assurer la tenue d'un suivi budgétaire consolidé selon une périodicité à définir** entre membres (et en cohérence avec les rythmes fixés par les bailleurs) pour permettre de mieux piloter l'action.

2. SE DOTER D'UN DISPOSITIF SPÉCIFIQUE ET DE TEMPS RH POUR ÉVALUER DE MANIÈRE INTERMÉDIAIRE ET FINALE LE FONCTIONNEMENT DU CONSORTIUM ET SON EFFICACITÉ

Tout aussi important est de ne pas négliger les moyens et le temps dédiés à la mission de S/E, tant de l'efficacité de l'action mise en œuvre que du fonctionnement du consortium :

- **Prendre en compte un timing réaliste de planification de l'action, sur la 1^{ère} année du projet (de 6 à 12 mois) consacrée à la mise en place, parfois même l'élaboration du cadre programmatique**, l'adaptation ou finalisation des processus et modalités de fonctionnement et des outils de gestion et de suivi-évaluation.
- **Définir un dispositif de suivi-évaluation concerté, permettant des indicateurs agrégables**, coordonné par le chef de file et précisant les responsabilités précises de chacun, dans la collecte, le traitement et l'analyse des informations et leur restitution.

- **Se donner ainsi la capacité à s'autoévaluer (liberté de parole des membres)** et améliorer le dispositif existant.
- **S'obliger également à une évaluation à mi-parcours sur le fonctionnement du consortium pour, si besoin le réorienter, de manière neutre** : s'assurer ainsi lors de la mise en œuvre opérationnelle que l'organisation proposée (répartition des rôles et responsabilités) est pertinente et être en mesure d'ajuster le dispositif si nécessaire
- **Si possible, s'associer les compétences d'un regard externe « neutre »** pour favoriser une lecture / évaluation de l'adaptation du programme au contexte et aux besoins, voire le suivi et l'évaluation permanente des résultats et effets du programme, et/ou du fonctionnement du consortium.

3. S'ASSURER D'UNE COMMUNICATION ORGANISÉE ENTRE ET ENVERS TOUTES LES PARTIES PRENANTES DE L'ACTION POUR UNE APPROPRIATION LARGE

- **Assurer une fréquence de réunion ad-hoc et suffisamment régulière entre le Responsable du projet (coordination) et les autres membres** pour assurer une circulation fluide de l'information, de même qu'un suivi et des prises de décisions coordonnées à temps, même dans des conditions de forte volatilité sécuritaire et/ou d'aire géographique d'intervention très étendue.
- **Organiser et ajuster la relation et communication du consortium (chef de file et membres) avec les autorités locales et gouvernementales** : par exemple, si différents membres du consortium portent la responsabilité de composantes bien spécifiques, est-il souhaitable que chacun d'entre-eux soit au contact direct des autorités locales ou bien faut-il définir une représentation

par le chef de file ? Ces décisions et pratiques sont à anticiper et à définir au mieux selon la nature des échanges.

- **Assurer et vérifier régulièrement la transparence, la confiance et l'existence de circuits de communication ad-hoc entre le chef de file et les partenaires intra et extra-consortium** et réciproquement entre partenaires intra et extra-consortium et chef de file (y compris Ministère associé ou autres autorités publiques).

4. SYSTÉMATISER DES TEMPS DE PARTAGE ENTRE ÉQUIPES, PORTEURS D'ÉVOLUTIONS DANS LES PRATIQUES DE COOPÉRATION ET DE RENFORCEMENT DE CAPACITÉS

- **Mettre en place dès le démarrage - et faire financer -, une évaluation partagée des capacités des membres**, puis un plan continu de renforcement des capacités si nécessaire.
- **Consacrer du temps - et donc également des moyens financiers a minima - à :**
 - **du partage d'expériences** : approches stratégiques, méthodes, compétences, etc.. Cela aide à créer du sens et renforcer le partenariat : deux éléments cruciaux,
 - **des temps de formation inter-membres notamment sur les apprentissages d'expertise,**
 - **des évaluations régulières plus formalisées**, grâce à des dispositifs souples (mission conjointe, réunion visio, etc.).

APRÈS

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

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

7. Projeter les futures collaborations à l'issue du partenariat.

5. PROCÉDER À UNE ÉVALUATION FINALE DU PROJET / DES IMPACTS / DU FONCTIONNEMENT DU CONSORTIUM

Dans la continuité des efforts d'évaluation, non seulement de l'action mais également du consortium lui-même, la clôture du projet ou du programme doit systématiquement donner lieu à un bilan final associant l'ensemble des parties prenantes. En particulier, un point

spécifique devrait être systématiquement réalisé entre les membres du consortium et le/les bailleurs. Cela serait de nature à construire progressivement une lecture commune des réalités de mise en œuvre d'une intervention en consortium.

6. POUR CHAQUE STRUCTURE ET COLLECTIVEMENT, CAPITALISER SUR LES ENSEIGNEMENTS À TIRER DE L'INTERVENTION EN CONSORTIUM

Intervenir en consortium est exigeant pour chaque partenaire. Cela demande un investissement en temps important, une capacité d'adaptation et de flexibilité, des concessions parfois et l'acceptation d'un risque important. Cela requiert également des savoir-faire et des savoir-être qui ne sont pas « innés » dans les organisations et au sein des équipes. Chaque expérience est donc source d'apprentissages et

d'enseignements, à identifier clairement pour faire mieux « la prochaine fois ». Pour se donner la chance de progresser de manière optimale, il est impératif de prendre le temps et d'allouer des moyens à un exercice de capitalisation, centré sur l'analyse de l'intervention selon la modalité consortium.

7. ... ET PROJETER LES POSSIBLES FUTURES COLLABORATIONS À L'ISSUE DU PARTENARIAT

Puisqu'appartenir à un consortium implique d'apprendre à travailler entre organisations, il est nécessaire de prendre un temps de recul une fois l'action terminée, pour analyser les réussites liées à telle ou telle collaboration. Et lorsque la plus-value est avérée, d'engager avec le ou les partenaire(s) des réflexions partagées sur de nouvelles pistes de

collaboration, qu'il s'agisse de poursuivre ensemble l'action engagée ou d'en développer de nouvelles dans d'autres contextes.

Quelles recommandations aux partenaires financiers ?

Sept recommandations principales ressortent de l'analyse réalisée :

1. Améliorer le dialogue avec le consortium et les autres parties-prenantes pour clarifier les objectifs et responsabilités, y compris juridiques.
2. Respecter le temps requis pour le bon fonctionnement d'un consortium et donc l'efficacité de l'action collective.
3. Au-delà du financement de l'action, financer le consortium !
4. Pour l'efficacité de l'action, limiter les risques liés aux cofinancements
5. Ne pas restreindre l'évaluation de l'efficacité d'une action en consortium à un unique ratio financier
6. Assouplir les procédures pour une efficacité et une efficacité accrue et plus de protagonisme des partenaires nationaux
7. Mobiliser des financements ad-hoc pour soutenir des consortiums innovants ONG-entreprises, notamment de l'économie sociale et solidaire.

AMÉLIORER LE DIALOGUE AVEC LE CONSORTIUM ET LES AUTRES PARTIES-PRENANTES POUR CLARIFIER LES OBJECTIFS ET RESPONSABILITÉS, Y COMPRIS JURIDIQUES

▮ Privilégier un dialogue équilibré entre le bailleur et le consortium, autant sur la vision et les objectifs du consortium, l'action technique, les effets et changements attendus que sur les aspects contractuels, financiers et procéduriers, trop souvent prédominants. Ce faisant, clarifier dès le départ les objectifs réellement recherchés et partagés entre bailleur et consortium.

▮ Veiller de la part du bailleur à plus de clarté, de cohérence et de constance dans ses exigences et attentes, dans son positionnement (sur les budgets, sur les résultats attendus, ...) et son discours vis-à-vis des autres parties prenantes (par ex. une maîtrise d'ouvrage publique ou des services déconcentrés de l'État).

▮ Dans le cas d'une assistance à maîtrise d'ouvrage publique ou maîtrise d'ouvrage déléguée par appel d'offres ou procédure de gré à gré, clarifier les fonctions de la maîtrise d'ouvrage, en particulier pour des projets ambitieux : le montage juridique et partenarial doit être défini, identifié, compris par toutes les parties prenantes dans ce triptyque bailleur - institutions nationales - consortium, et clairement communiqué pour fluidifier la gouvernance. En particulier, dans le cas d'un programme piloté par un ministère, l'implication forte du bailleur est requise pour faciliter la médiation, et dans tous les cas, clarifier en amont avec le ministère et/ou les services concernés, la chaîne de responsabilité et décisionnelle de chacun, avant même le lancement de l'appel d'offre.

▮ Reconnaître qu'il ne peut y avoir « d'harmonisation » des pratiques des membres d'un consortium, mais plutôt une recherche de cohérence des interventions, dans le respect des contextes nationaux et des identités et pratiques des différents membres du groupement.

▮ Enfin, clarifier le statut juridique du consortium et du chef de file, et les responsabilités conjointes ou solidaires de ses

membres ; mieux encadrer et au final assouplir la responsabilité de l'ONG cheffe de file en sa qualité de mandataire :

- Dans la convention entre le bailleur et l'ONG cheffe de file, envisager un partage des conséquences financières des inéligibilités 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.



Haiti - Projet Timama

RESPECTER LE TEMPS REQUIS POUR LE BON FONCTIONNEMENT D'UN CONSORTIUM ET L'EFFICACITÉ DE L'ACTION COLLECTIVE

✎ **Fixer des délais raisonnables et plus longs de réponse à des appels d'offres ou à projets impliquant des consortiums, de surcroît pour des programmes d'envergure.** Le délai entre la publication d'un appel d'offres ou à projets et la soumission de projets finaux à l'Union européenne devrait être augmenté à au moins 50 jours, hors périodes traditionnelles de prises de congés en Europe (mois d'août, fêtes de fin d'année). Cet ajustement devrait permettre aux membres du consortium de définir une approche partagée, des modalités de coopération et de gouvernance adaptées, et de préciser les objectifs et modalités d'action.

✎ **Reconnaître et financer le temps nécessaire à la montée en puissance du fonctionnement en consortium :**

• **Intégrer une phase de démarrage (« *inception* »)** dans le cas de consortiums complexes (ambition du projet et volumes financiers en jeu, nombre important de partenaires, etc.). Cette phase permettrait de poser une stratégie et une vision commune des changements auxquels doit concourir l'action. Elle permettrait aussi de préciser les pratiques optimales partagées de gouvernance, de coordination et de fonctionnement opérationnel entre partenaires, de conduire des études préalables renforçant la pertinence des actions proposées et in fine de préciser les activités, méthodes, territoires et populations concernés : **6 mois semblent nécessaires a minima pour cette étape indispensable, pouvant même s'étendre à la 1^{ère} année de l'action commune** dans le cas de projets d'au moins 5 ans.

• **Considérer des durées de projets en conséquence :** de fait, celles-ci sont souvent différentes d'un bailleur à l'autre (sur des pas de temps de 3 ans parfois renouvelables à 6 ans, voire 9 ans pour les partenaires français ou suisse, ou plus long de 4 ou 5 ans minimum pour la coopération canadienne). **Dans tous les cas, 4 ans semblent un minimum, auxquels devraient s'ajouter de 6 à 12 mois dédiés à la construction et au démarrage.**

• **En cas de programmes impliquant plusieurs consortiums,** définir clairement en amont et financer les temps de coordination entre les consortiums, requis ou souhaités par le bailleur, et ce au-delà des coûts de fonctionnement de chaque consortium.

✎ **Faire confiance au consortium et être à l'écoute :** la pression parfois exercée par les partenaires financiers (exigences sur les décaissements, les résultats, etc.), y compris hors des instances formelles de gouvernance du consortium, est parfois contre-productive : elle pousse chacun des membres à vouloir avancer trop rapidement, parfois de manière non coordonnée, et sauter des étapes pourtant cruciales.



Afghanistan - Programme Central Highlands

AU-DELÀ DU FINANCEMENT DE L'ACTION, FINANCER LE CONSORTIUM !

✎ Ne pas sous-estimer le temps et les coûts de la concertation entre membres du groupement et des diagnostics préalables avant la mise en route des activités proprement dites : **financer des ateliers de co-construction et des études préalables conjointes entre membres du consortium** (missions de terrain, ateliers, etc.), gage d'une alliance solide, d'un diagnostic partagé et d'une action *a priori* cohérente.

✎ **Prendre en compte et financer les coûts de coordination, de fonctionnement et de transaction d'une telle coopération qui contribuent *in fine* à l'efficacité de l'action :** financement d'une unité de coordination hors coûts indirects ou de coûts spécifiques de pilotage, financement des coûts d'échanges d'expériences et de capitalisation, évaluation et communication.

✎ **Reconnaître les coûts indirects élevés et financer les 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.** Quand bien même un projet ne rencontre pas de difficultés administratives, de gestion ou financières majeures, des frais administratifs à 7% tel qu'autorisés par l'Union européenne ne permettent ni à la structure cheffe de file, ni aux organisations membres, de couvrir leurs frais de fonctionnement (toujours supérieurs à 7% dans tout projet, de surcroît en consortium, et plutôt de l'ordre de 15% pour les ONG du Groupe *initiatives*). De manière structurelle, répondre à un appel à projet de l'UE en consortium signifie le plus souvent des pertes financières pour l'organisation porteuse.³

3. En se basant sur les exemples d'Expertise France, de la GIZ et la CTB, un rapport du Sénat en France mentionne que la délégation de fonds de l'Union européenne (PAGODA) avec 7% de frais administratifs ne permet pas d'être à l'équilibre : « [...] vos rapporteurs ont pu constater que la GIZ rencontrait les mêmes difficultés qu'Expertise France sur cette question de la rentabilité de la gestion déléguée. Toutefois, contrairement à ce qui se passe pour l'opérateur français, il semble que la GIZ puisse bénéficier d'un mécanisme par lequel le ministère de la coopération internationale allemand assure le soutien nécessaire lorsque la gestion déléguée ne permet pas d'atteindre l'équilibre économique. Il en va de même pour l'opérateur belge (CTB). » <http://www.senat.fr/rap/r17-240/r17-2401.pdf>.

POUR L'EFFICACITÉ DE L'ACTION, LIMITER LES RISQUES LIÉS AUX COFINANCEMENTS

🔸 **Financer les projets à hauteur de 100% des budgets** permet aux membres du consortium de se consacrer pleinement à l'action et à la valorisation de leurs synergies plutôt que de se disperser dans la recherche de compléments de financement. Les analyses mettent en évidence les effets pervers du cofinancement, tant sur la cohérence que sur l'efficacité et l'efficience de l'action : la recherche de cofinancement mobilise les ressources humaines sur des montages de projets au détriment de la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation régulière des activités ; elle fait courir des risques financiers aux structures qui ne parviendraient pas à mobiliser les cofinancements ; elle complexifie la gestion de l'action - procédures et règles de reporting technique et financier différentes selon les bailleurs, négociation parfois requise pour tenter d'harmoniser certaines d'entre-elles, règles et obligations de communication spécifiques et parfois contradictoires ou incompatibles, etc.

🔸 Dans tous les cas, et pour les raisons ci-dessus exposées, **réduire**

au maximum le % de cofinancement requis pour tout projet en consortium.

- A défaut d'être nul, ce % devrait être réduit considérablement dans le cas de « gros » projets (plus de 4 à 5 millions €), de surcroît lorsqu'ils se déroulent dans des zones d'insécurité, pour lesquelles les bailleurs sont moins diversifiés, pour ne pas placer les ONG de taille petite et moyenne en difficulté, soient-elles internationales ou locales
- Des modalités *ad hoc* aux consortiums pourraient être envisagées, avec par exemple un financement à 100% *a minima* en année 1.

🔸 Et si cofinancement il doit y avoir, alors il serait bon de pouvoir vérifier avec les bailleurs la possibilité d'**uniformiser, ou dans tous les cas, tenter d'harmoniser, les calendriers, conditions et documents de reporting**, pour réduire une complexité de gestion et les sources de risque de manque de clarté et transparence.

NE PAS RESTREINDRE L'ÉVALUATION DE L'EFFICIENCE D'UNE ACTION EN CONSORTIUM À UN UNIQUE RATIO FINANCIER

🔸 **L'efficience ne doit et ne peut pas être uniquement considérée au regard du ratio « coûts RH + frais de fonctionnement + frais de gestion / budget total ».** Le fait de limiter ce ratio à moins de 40 ou 50 % sur certains programmes ne permet pas de prendre en compte les coûts supplémentaires de fonctionnement et ressources humaines que nécessitent un consortium et sa coordination. De surcroît lorsqu'on sait que ce ratio est d'ores et déjà une limite pour des projets menés sans consortium ! Il est par ailleurs peu pertinent puisque ces ressources humaines sont pour beaucoup dédiées à la mise en œuvre directe des activités et investissements de l'action. Or, atteindre à tout prix un ratio dit « acceptable » pour le partenaire financier peut aussi conduire à des montages inadaptés, coûteux, par un recours accru à de la prestation de services externes, parfois ni pertinents ni efficaces.

🔸 **L'efficience doit 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'équilibre « dépenses RH terrain / dépenses RH siège » est également à assouplir dans le cas de consortium complexes** (volumes financiers en jeu, ambition du projet, nombre élevé de partenaires, contexte sécuritaire dégradé) : d'une part, les directions des organisations membres doivent nécessairement s'impliquer davantage dans le suivi et les prises de décisions comparativement à des projets classiques ; d'autre part, le *turn over* dans les équipes terrain se traduit en temps consacré par les équipes sièges à assurer la continuité des activités.

ASSOULIR LES PROCÉDURES POUR DES GAINS D'EFFICIENCE ET EFFICACITÉ ET UN PROTAGONISME ACCRU DES PARTENAIRES NATIONAUX

🔸 **Flexibiliser certaines procédures ou exigences en matière d'éligibilité des partenaires de la société civile du Sud** : les partenaires locaux ne peuvent plus toujours répondre aux exigences de plus en plus strictes des bailleurs (administratives, financières, LAB-FT, etc.), quand bien même ces derniers souhaitent leur participation au consortium, de par leur légitimité, leur ancrage territorial ou leurs compétences. Il en résulte que leur intégration au consortium avec des statuts secondaires conduit à des responsabilités différenciées et génère des difficultés et conflits de gouvernance et prise de décision.

🔸 **Simplifier les procédures et les documents supports de reporting**, pour éviter que la coordination du consortium ne soit accaparée par le suivi administratif et financier au détriment de

l'animation du consortium pour créer les conditions favorables à l'expression des plus-values attendues par le partenariat.

🔸 **Enfin, dans les zones de forte insécurité ou particulièrement isolées, assouplir les règles de passation de marché, très lourdes et trop contraignantes**, tenant compte du fait qu'il y a par exemple peu d'entreprises ou de fournisseurs de services dans ces zones, ce qui conduit souvent à relancer des appels d'offres et retarde *in fine* la mise en œuvre d'activités. Dans de telles situations, accepter des seuils de marché rehaussés pour les appels d'offres.

MOBILISER DES FINANCEMENTS AD-HOC POUR SOUTENIR DES CONSORTIUMS INNOVANTS ONG-ENTREPRISES, NOTAMMENT DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE

- Soutenir le financement d'opérations impliquant des consortiums d'ONG de développement et d'entreprises de l'économie sociale et solidaire avec des **dispositifs ad hoc innovants et des ressources financières dédiées** : les moyens publics actuellement disponibles pour de tels consortiums restent excessivement restreints, notamment en France (voir faiblesse des moyens de l'AFD sur ces volets) et en Europe.
- Lorsque les bailleurs encouragent des coopérations entreprises-ONG qui touchent au *core business* de l'entreprise et à sa responsabilité sociétale et environnementale, **accepter de financer**

des compléments de coûts de transactions entre partenaires, ainsi que des coûts de fonctionnement de l'ONG, y compris en France et en Europe (déplacements réunions, comité de pilotage, participations à des événements divers, communication, capitalisation, etc.). Si l'entreprise partie prenante du consortium contribue normalement à ces coûts, force est de constater qu'elle est normalement peu encline à trop dépenser de ressources financières sur des coûts de transaction ou de fonctionnement, pourtant requis, au détriment d'investissements - matériels ou immatériels - productifs.



Haïti - Projet Timama

Grille de caractérisation des expériences de consortium

1^{ÈRE} PARTIE : CARACTÉRISATION DE L'EXPÉRIENCE

Projet analysé :

Pays considéré :

Période de mise en œuvre :

Composition du consortium : quelles sont les parties prenantes du consortium (au sens d'un partenariat contractualisé ou conventionné) : ONG (N/S), collectivités, université/recherche, entreprises, autres partenaires techniques

Bailleurs principaux (et montant) : quel est (sont) le(s) bailleur(s) principal(aux) et les montants considérés ?

Type de projet et financement : réponse AO, réponse AP, prestation de services, autres

Conventionnements : quels conventionnements ont été souscrits et par quelles parties (*entre chef de file et bailleur + entre chef de file et membres du consortium*) ?

Historique et modalités de création du consortium

1. Ce consortium s'est-il volontairement constitué ou a-t-il été suscité : demande, opportunité, contrainte juridique de l'AO ou AP, autres raisons ?
2. Quelles ont été les structures initiatrices de la constitution du consortium et pour quelles raisons ?
3. Quels ont été ou quel a été l'(les) objectif(s) qui ont prévalu collectivement pour la création du consortium ?
4. Quels ont été les critères d'identification (géographique, compétences, complémentarités financières, légitimité territoriale, etc.) et de choix des partenaires du consortium ? Ces critères ont-ils été – ou pas – clairement explicités ?
5. Quels ont été les étapes de négociation entre membres du consortium et les sujets abordés ? (Contenu du projet, finance et partages des ressources, responsabilités et lead, etc.)
6. Des arbitrages ont-ils dus être faits dans ces choix ? par qui ? pourquoi ?
7. Expliciter – a posteriori – les intérêts respectifs des membres des consortia, leur cohérence ou contradiction

Modalités de mise en œuvre

8. Décrire les mécanismes de gouvernances instaurés et leurs rôles respectifs : comité de pilotage, comité d'orientation stratégique, autres ...
9. Expliciter la répartition des responsabilités au sein du consortium : gestion technique et opérationnelle, gestion RH, gestion financière, gestion de la sécurité, conduite du suivi évaluation, autres ...
10. Cette répartition s'est-elle traduite par une traduction de type juridique dans les accords et conventionnements passés : responsabilité solidaire, conjointe, voire limitée ... ?
11. Quels accords et/ou partage de responsabilités sur la communication et capitalisation pendant et après finalisation du projet ?
12. Décrire les règles initialement définies de gestion de difficultés et conflits : retards de reporting, perte financière, conflits ou défaut d'image, autres ...
13. Le fonctionnement du consortium a-t-il fait l'objet d'un/de bilans intermédiaires en cours de projet pour ajustements éventuels (ou final) ?

Construction budgétaire, règles financières responsabilités et mise en œuvre

14. Expliciter les modalités et accords de construction budgétaire : budgétisation et répartition des coûts et des ressources à apporter
15. Comment ont été définis les apports de cofinancements respectifs des membres du consortium et sur quels critères ?
16. Quels ont été les accords passés en matière de responsabilités et modalités de gestion financière (dont reporting) ?
17. Comment s'est définie et organisée la répartition des frais administratifs ou overhead ?

2^{ÈME} PARTIE : CRITÈRES D'ÉVALUATION DE L'EXPÉRIENCE

🔗 Évaluation tentative du niveau d'efficacité des actions et d'atteinte des résultats *dans le cas d'action en consortium finalisée ou en cours de finalisation*

18. Quels sont les effets et l'impact (+ ou -) obtenus grâce à une mise en œuvre de l'action en consortium ?

🔗 Évaluation de l'efficacité de la mise en œuvre en consortium

19. Le consortium a-t-il permis une gestion optimale des ressources en termes d'allocation et usages des moyens au regard des objectifs fixés ?

20. L'indicateur de référence des bailleurs pour juger de cette efficacité est le ratio : coûts RH + frais de fonctionnement + frais de gestion / Budget total du projet. Qu'en est-il pour l'action analysée ? Le consortium a-t-il tenu compte de cet indicateur lors de l'identification et/ou la mise en œuvre du projet ? Si oui, le fait de conduire l'action en consortium a-t-il eu un effet bénéfique ou inversement sur ce ratio ? Si non, pourquoi ? Quels autres critères ont primé pour piloter la mise en œuvre du projet au regard de la recherche d'une efficacité optimale ?

21. Le consortium a-t-il permis ou pas des économies d'échelles (mutualisation de moyens logistiques, services, RH, etc.) ? Quelle évaluation en faites-vous ?

🔗 Évaluation financière

22. Les accords pris et les engagements initiaux ont-ils été respectés : cofinancements, répartition frais administratifs et/ou overhead, responsabilités de gestion financière, trésorerie etc. ?

23. Si non, pourquoi ? Quelles sont les raisons objectives de leur éventuelle non mise en œuvre ? Quels nouveaux accords ont été pris et sur quels critères ?

24. Quelle est la part des coûts induits par la modalité « consortium » qui sont couverts par le/les financements obtenus ? Quels sont les coûts induits non couverts (et pour quel partenaire) ?

🔗 Évaluation du fonctionnement du consortium et de sa gouvernance

25. Évaluer à posteriori le respect des responsabilités définies lors de la formulation et l'identification de l'action (a) entre partenaires européens, (b) avec les partenaires sud ou internationaux

26. Évaluer à posteriori le respect des responsabilités définies pour la mise en œuvre de l'action (a) entre partenaires européens, (b) avec les partenaires sud ou internationaux, (c) avec le(s) bailleur(s)

27. Quelles ont été les modalités réelles de décision et arbitrage ? Les instances de gouvernance telles qu'initialement définies ont-elles permis une gestion stratégique et opérationnelle partagée et consensuelle et des décisions partagées ? Quels inconvénients ont été rencontrés dans cette gouvernance par les partenaires ou certains d'entre-eux ? Des « dérives » ont-elles été observées et quelles en sont leurs causes ?

28. La gouvernance définie a-t-elle permis le respect et l'application des règles et accords de gestion technique, logistique, gestion RH, gestion de la sécurité, communication, etc. ? Dans le cas contraire, expliciter-en les raisons.

29. Les règles et modalités de gestion définies de même que les modalités de règlements de difficultés ont-elles été appliquées et ont-elles fonctionné ? Expliciter les raisons objectives de leur éventuelle non mise en œuvre et/ou de leur dysfonctionnement.

30. Quelles sont les plus-values du consortium pour ses différents membres ?

31. Quelles sont les limites et difficultés rencontrées par les différents membres du consortium et/ou certains d'entre-eux ?

32. Identifier les risques pris liés directement au consortium (pour l'un des partenaires en particulier ou plusieurs d'entre-eux) et l'efficacité des parades mises en œuvre - ou non.

Conclusion : fiche de synthèse

Enseignements et recommandations

1. FICHE D'IDENTITÉ

Projet analysé : description du projet en 4 lignes maximum avec liens URL disponibles pour celles et ceux qui souhaitent plus d'information.

Pays considéré :

Période de mise en œuvre :

Composition du consortium : parties prenantes du consortium (au sens d'un partenariat contractualisé ou conventionné) : ONG (N/S), collectivités, université/recherche, entreprises, autres partenaires techniques

Bailleurs principaux et montants considérés / bailleurs :

Conventionnements : préciser le(s) conventionnement(s) souscrit(s) entre membres du consortium, avec le(s) bailleur(s)

Instances /modalités de pilotage et gouvernance : décrire l'organisation de la gouvernance ou inclure un schéma explicatif

2. SYNTHÈSE DES PLUS-VALUES ET DES RISQUES LIÉS DIRECTEMENT À LA MODALITÉ « CONSORTIUM »

Plus-values : listing synthétique

Risques : listing synthétique

3. QUELLES SONT LES CONDITIONS – QUE VOUS AVEZ REMPLIES OU QUI DEVRAIENT L'ÊTRE – DE MAÎTRISE ET RÉUSSITE D'UN TEL CONSORTIUM ?

Lister ces conditions – remplies ou à remplir – sur la base des catégories suivantes (au choix selon les cas analysés) :

1. Modalités et étapes de création du consortium, négociation et identification de l'action
2. Modalités et étapes de mise en œuvre de l'action (dont partage de responsabilités)
3. Construction budgétaire (dont cofinancement), règles et modalités de gestion financières (dont reporting & répartition frais administratifs, marges ou overhead)
4. Gouvernance et fonctionnement du consortium (dont modalités de décision et arbitrage)
5. Gestion des risques
6. Autres

4. RECOMMANDATIONS FINALES AUX PARTENAIRES FINANCIERS

Une brève synthèse des études de cas : des points communs... et des spécificités

Les consortiums analysés sont bien plus des consortiums de structures se connaissant et ayant de réelles affinités (valeurs partagées, principes d'action communs ou proches, complémentarités de compétences), que des consortiums « opportunistes ». Et dans tous les cas, **ces affinités semblent être une des conditions de réussite majeures.**

Pour autant, la plupart des consortiums ont permis de « tester » des modalités de collaboration communes et toujours nouvelles en fonction des contextes. Ces modalités ne sont donc pas innées, « naturelles » ou « données d'avance » ; constat est fait qu'elles requièrent *in fine* toutes de temps et de moyens pour se définir, se mettre en place et être régulièrement évaluées et questionnées.

La grande majorité des consortiums analysés - et en particulier, dans le cas de projets complexes, impliquant un nombre important de partenaires et/ou avec des budgets et/ou concernant des territoires géographiques importants - soulignent le **besoin d'un vrai temps de construction de la réponse** (à un appel à proposition, un appel à projet ou une sollicitation bailleur en gré à gré) et **d'une phase de démarrage permettant d'affiner la stratégie, les actions sur les différents territoires, de même que les modes opératoires, de coordination et de gouvernance.**

Les consortiums analysés présentent des **schémas assez classiques et proches de gouvernance.**

- Un Comité de Coordination ou de direction du Consortium composé des directions / représentants des partenaires et intégrant parfois le Coordinateur / responsable projet : il propose ou valide les orientations stratégiques, valide la programmation opérationnelle, assure le suivi du programme, valide les rapports techniques et financiers consolidés, supervise les questions de sécurité, gère de potentiels différends ou conflits existants entre membres et gère les relations avec le bailleur (par ex. IRAM 3F, MdM ou ID).
- Un Comité de Coordination technique ou exécutif du projet : il intègre le Coordinateur / responsable projet, les responsables techniques des différents partenaires. Il est chargé de piloter et coordonner l'opération et de statuer sur les questions techniques et méthodologiques de mise en œuvre sur un ou des territoires.
- A cela s'ajoutent parfois, selon les cas :
 - une instance de pilotage « politique » du consortium, en particulier dans le cas de projets complexes délégués à un consortium, mais sous responsabilité et en appui à une maîtrise d'ouvrage nationale (Ministère), qui implique cette dernière, outre le bailleur et le chef de file du consortium.
 - une instance le plus souvent non initialement prévue (ni financée) : des rencontres entre les RAF des organisations membres pour gérer les questions administratives et financières.
 - enfin un comité ou une instance « sécurité », lorsqu'il s'agit de gérer une action dans un/des pays ou des territoires présentant des risques forts d'insécurité.
- Chaque membre du consortium est en général responsable de

l'organisation, la gestion contractuelle et du management de ses RH, de la sécurité de ses équipes et de la gestion du budget qui lui est alloué.

Parmi les cas analysés, seuls deux sont réellement atypiques dans ces schémas de gouvernance :

- le consortium ONG-Entreprise AVSF/Ethiquable : défini autour d'un projet sur des objectifs et une stratégie partagées, un cofinancement et une ATE mixte, il concrétise une alliance stratégique historique et ne s'est donc pas doté d'instances figées de gouvernance, hors un temps annuel d'évaluation.
- le groupement GTAE (Agrisud-AVSF-CARI-Gret) : si le GTAE est bien un consortium qui identifie, négocie et met en œuvre des actions en commun sur des objectifs partagés, il ne s'est doté d'aucune instance formelle de gouvernance et fonctionne sur des principes de souplesse et décisions par consensus. Mais le GTAE est aussi un catalyseur de pour l'identification de consortiums plus larges - avec des centres de recherche et universités, avec des ONGs, organisations paysannes - pour la mise en œuvre de projets spécifiques : c'est dans de tels cas qu'il se dote de modalités plus classiques de gouvernance telles que décrits ci-dessus.

Dans ces deux cas, se posent cependant les questions du règlement d'éventuels litiges alors qu'aucune instance formelle d'arbitrage n'est pour l'heure définie, hors directions des institutions (et hors conventions projets spécifiques dans le cas du GTAE).

Dans tous les consortiums analysés mettant en œuvre une action commune, **une entité joue le rôle de chef de file.** Certains consortiums disposent d'une coordination financée comme telle dans les budgets présentés (composante ad-hoc) mais dans tous les cas, **se pose souvent la question du degré d'autorité du chef de file sur les autres membres du consortium et de son respect.** Entre partenariat très horizontal et arbitrage de la responsabilité individuelle et/ou collective, entre rôle de coordination ou d'animation du consortium et rôle d'arbitre face aux risques pris, les choix sont souvent difficiles et donc non toujours précisés.

Un consortium analysé (CCFD-Grdr Diapoco) présente un dispositif peu commun : le chef de file ne coordonne pas les activités mais se concentre sur l'animation du consortium, la valorisation des synergies et du « travailler ensemble ». Il délègue la coordination en tant que telle des activités entre partenaires du consortium, à une autre institution. Il serait intéressant d'en analyser plus précisément les avantages et inconvénients.

Les consortiums témoignent tous d'un **gain en efficacité et impact en termes de changement d'échelle, sur les territoires (action terrain) ou les espaces (plaidoyer) considérés grâce à des métiers et des compétences complémentaires et pour certains grâce à la couverture de territoires plus étendus.** Dans ce dernier cas, cet impact démultiplié est rendu possible par d'une part des volumes financiers importants, d'autre part la complémentarité des implantations, de la connaissance et des expériences géographiques historiques des membres d'un

consortium, parfois même sur des territoires immenses (ex : 3F = plus de 400 000 km²), et enfin lorsque les membres du consortium ou de leurs partenaires locaux bénéficient d'un ancrage historique et d'une légitimité sur les territoires concernés par des contextes sécuritaires dégradés, leur permettant d'être acceptées par toutes les parties en présence..

Les consortiums font cependant état de difficultés récurrentes de partage d'expériences et connaissances entre équipes opérationnelles, de croisement et pollinisation des compétences, a fortiori lorsque cela n'est pas spécifiquement défini comme un objectif de l'action. En cause : l'éloignement géographique (cas de consortiums construits sur l'addition de territoires éloignés, en particulier en zone d'insécurité), mais aussi le manque de temps requis ou dédié, d'attention spécifique d'une coordination de consortium ou de moyens consacrés, ou encore du fait de la difficulté de chaque membre à s'ouvrir aux idées et méthodes des autres.

La construction de l'action du consortium est le plus souvent fondée sur des principes d'équité et de responsabilités partagées. Plus qu'une « responsabilité solidaire », concept in fine souhaitée voire imposée par le contrat avec le bailleur, mais ni souhaitée ni exercée par les partenaires des consortiums, c'est bien une responsabilité partagée entre partenaires du consortium qui est traduite par les cas analysés. Mais ressort un double constat : d'une part, **les responsabilités des uns et des autres ne sont pas toujours suffisamment définies et/ou clairement maîtrisées.** D'autre part, **le cadre et les fondements juridiques de ces responsabilités sont souvent insuffisamment définis,** pour gérer d'éventuelles défaillances.

Les conventionnements sont quasi-généralisés, mais parfois cantonnés à des conventions bilatérales entre l'organisation cheffe de file et chacune des ONG ou autres membres du consortium (accords de partenariat, accords de rétrocession et procédures de gestion, passations de marché, etc.) : **il n'existe pas toujours d'accord-cadre entre tous les membres du consortium pour clarifier ne serait-ce qu'une vision, une ambition et des objectifs partagés, préciser par exemple les responsabilités et l'autorité du chef de file et les modalités d'exercice de cette fonction, ou mieux définir les fondements et le cadre juridique de cette responsabilité partagée.**

Les conventions font apparaître la volonté de faire en sorte que chaque partenaire supporte ses propres risques, notamment financiers (inéligibilités, cofinancements) quand bien même le chef de file est responsable in fine vis à vis du bailleur. Mais cette volonté annoncée est parfois difficile à faire respecter lorsque certains partenaires, tant locaux que français ou internationaux, sont plus fragiles sur un plan financier, ou simplement pas assez conscients des conséquences de leurs engagements ou peu enclins à les assumer.

En matière de responsabilités financières, **les conventions sont souvent claires sur les règles relatives aux pertes financières** qui sont énoncées comme étant clairement de la responsabilité de chaque ONG ou membre du groupement. **Ces conventions manquent pourtant souvent de précision pour les retards de reporting, de trésorerie ou les défauts d'image.** Si défaillance il y a, et si les médiations fréquemment envisagées ne parviennent pas à trouver un terrain d'entente, les possibilités de recours juridiques sont souvent faibles voire inexistantes. Le cas du consortium **Timama MdM-ID** signale qu'en cas de pertes financières justifiées mais non assumées - coûts inéligibles -, l'ONG ira directement au procès contre le partenaire incriminé.

Un flou apparaît également sur les questions - pourtant importantes - de capitalisation et sur la communication : qui en est responsable ?

Qui communique, entre le chef de file et les autres membres ? Avec quelles règles ? Quel produit entre dans le champ du collectif ou de l'action individuelle d'un des membres du consortium ? Qui valide un produit de capitalisation ou une communication ? Quel(s) logo(s) et quel affichage ? Entre communication collective traduite parfois par un logo spécialement créé pour le projet où se « fondent » les membres du consortium et besoin de visibilité de chacun, les règles restent souvent très floues.

Le partage des frais administratifs se fait généralement sur la base (a) d'un double principe d'équité selon les responsabilités assumées : volume géré et cofinancements apportés, (b) et/ou la reconnaissance de la responsabilité finale et des risques encourus par l'une ou l'autre des structures (en particulier celle du chef de file), mais la règle n'étant pas unique, certaines spécificités apparaissent selon les consortiums :

- certaines ONG européennes acceptent de redistribuer des frais administratifs à des partenaires Sud (en complément de prise en charge en coûts directs de frais de structure et coordination), lorsqu'ils sont importants (budget à gros volume financier) et/ou les frais d'une coordination sont déjà en partie reconnus en coûts directs ;
- certains consortiums pactent entre membres, un apport généralisé en cofinancement pour couvrir tous les coûts de la coordination (entre 3 à 5% du budget) non couverts par le financement du bailleur principal.

Les questionnements sont récurrents sur la couverture des coûts de structure, souvent insuffisants pour le chef de file et les membres associés, lorsque notamment n'est pas isolée, reconnue et prise en charge financièrement la fonction de coordination. En outre, le montage en consortium dégrade souvent les ratios « RH/activités » et « RH + frais de fonctionnement + frais de gestion / Budget total du projet », avec la multiplication de fonctions supports, non mutualisables, dans chacune des structures.

Se pose donc pour la plupart des consortiums la question de l'efficacité et des économies d'échelle : si plusieurs consortiums font état de mutualisation réussie et efficiente en équipements et logistique (hébergement, bureaux, utilisation des véhicules, achat mutualisé d'équipements bureaux), **la plupart soulignent que les RH en support et coordination nécessaires à la modalité consortium sont trop souvent sous-estimées.** Et de fait la question finalement posée est : « les économies d'échelles ne sont-elles pas surtout au niveau des bailleurs, qui n'ont qu'un contrat à gérer avec un seul interlocuteur, tout en touchant une zone géographique plus étendue ? »

Enfin, des questionnements récurrents apparaissent sur la raison d'être, la pertinence et l'efficacité de l'obligation d'apporter des cofinancements pour les projets non financés à 100% :

- elle oblige souvent tous les membres à y consacrer une énergie considérable et à perdre du temps à essayer de les couvrir, au détriment de l'échange de pratiques, la recherche et le suivi du niveau d'efficacité et d'impact de l'action ;
- elle complexifie la gestion financière du projet avec des budgets le plus souvent dédiés et des calendriers et exigences parfois différents entre bailleurs, notamment en matière de reporting (ou rapportage) ;
- elle complexifie la communication : quels logos mettre par exemple sur les outils de communication quand des bailleurs sont mobilisés par chaque codemandeur ? ;
- elle complexifie et déséquilibre in fine trop souvent les relations au sein des consortiums et le partenariat.

Etudes de cas - Fiches synthèses



Programme CENTRAL HIGHLANDS AFGHANISTAN

ENSEIGNEMENTS ET RECOMMANDATIONS



1. FICHE D'IDENTITÉ

Ce programme visait une amélioration des conditions de vie de populations évoluant dans un contexte climatique difficile et soumises à de forts enjeux environnementaux. Il comprenait 3 composantes opérationnelles complémentaires de i) développement agricole, ii) maîtrise de la demande en énergie et iii) gestion des ressources naturelles.

Pays considérés : Afghanistan

Période de mise en œuvre : juillet 2013 - août 2018

Composition du consortium : Le consortium réunissait le Geres (chef de file et responsable de la composante énergie), Madera et Solidarités Internationale (en charge l'une et l'autre des composantes agriculture et gestion des ressources naturelles).

Une convention partenariale tripartite a été élaborée par les 3 partenaires.

Un *Memorandum of Understanding* de principe liait le Geres, en qualité de chef de file, et le Ministère du développement et de la réhabilitation rurale.

Bailleurs principaux et montants considérés / bailleurs : AFD : budget de 10 millions d'euros.

Type de projet et financement : Le programme est le résultat d'échanges de gré à gré, à l'initiative de l'AFD qui a souhaité que les initiatives soumises par chaque ONG puissent faire l'objet d'un programme commun mettant en avant la complémentarité des actions et leurs possibles synergies. (L'AFD ayant besoin de mettre en œuvre le budget disponible dans le cadre d'un contrat unique)

Conventionnements : Convention signée entre AFD et Geres (Bénéficiaire en tant que Chef de file) qui fait référence dans un paragraphe préalable à « l'accord de partenariat » signé entre le Geres, Madera et SI.

Instances /modalités de pilotage et gouvernance : Le programme disposait de 2 instances essentielles de gouvernance.

Un comité opérationnel composé du/de la coordinateur.trice de programme, des responsables des composantes, du chef de l'unité S/E et du responsable financier. L'objectif était de faire le point sur l'avancement des activités, de partager outils et méthodes, d'échanger sur les difficultés et les enseignements, de clarifier les aspects administratifs et logistiques.

Un comité de pilotage réunissant le/la coordinateur.trice de programme, les directeurs.trices pays, et la direction de l'AFD Kaboul. Ses mandats étaient de travailler sur i) les orientations et stratégies du programme, ii) la révision des conventions au sein du consortium ou avec AFD si besoin, iv) la réallocation éventuelle des moyens financiers v) les évolutions de la fiche de poste du/de la coordinateur.trice de programme si nécessaire.

2. SYNTHÈSE DES PLUS-VALUES ET DES RISQUES LIÉS DIRECTEMENT À LA MODALITÉ « CONSORTIUM »

Plus-values :

Pour les populations : l'intervention complémentaire sur un territoire commun bien que vaste a été génératrice **d'effets et impacts additionnels** : la complémentarité sectorielle des activités économiques a permis de contribuer à une **redynamisation de différents acteurs et territoires concernés** ; le nombre et la diversité des pratiques et équipements innovants introduits a été de nature à **introduire une culture du changement** ; la réalisation d'activités multiples au niveau local a permis de **redonner du crédit au rôle social de la communauté**.

Pour les ONG partenaires : **mobiliser le financement nécessaire à leurs activités ; étendre leur zone respective d'intervention** (dans un contexte sécuritaire dégradé, le consortium a permis à chacune des organisations de se déployer sur des territoires ou seulement l'une d'entre-elle bénéficiait d'une acceptation confirmée) ; développer des **apprentissages réciproques** sur différents sujets et à différents niveaux des organisations ; **tester des stratégies de mutualisation** sur les bases logistiques des antennes et **d'entraide** sur le volet gestion de la sécurité.

Pour le Geres (chef de file) : se renforcer **dans sa capacité à formuler et mettre en œuvre conjointement un programme d'une envergure significative**, y compris en termes financiers.

Risques :

La constitution, à la demande du bailleur, d'un consortium d'organisations de nature différentes et qui avaient déjà développé des propositions de projets est porteuse de risques multiples.

- **risque opérationnel** que le programme ne soit in fine que la conduite en parallèle des actions déjà projetées par chacune plutôt que le résultat d'une programmation intégrée et réellement consolidée, formulée en réelle synergie entre les équipes.
- **risque de cohérence des actions** au regard des équipes et des populations ; par exemple quand dans un même village, des logiques de distribution et de marché se contredisent.
- **risque de perte d'efficacité** avec des temps d'échanges nombreux pour procéder aux calages rendus nécessaires du fait des différences de fonctionnement entre organisations
- **risque de réputation** auprès de l'AFD qui avaient des attentes fortes sur des synergies permises par une approche intégrée de plusieurs composantes complémentaires. L'idée que 1+1+1 donne un résultat supérieur à 3.

Le volume financier important du programme impliquait également un risque de voir les **ONGs** du consortium devenir **actrices à part entière du développement du territoire, au détriment des autorités provinciales.**

La complexité du programme (volume, contexte sécuritaire, nature du consortium) a engendré **des difficultés de recrutement et une fréquence importante de turn-over.** Cela s'est traduit par des risques opérationnels i) de **manque de continuité dans l'action**, ii) de **déficit de coordination** entre les activités et les équipes et iii) d'une **relation distendue aux autorités locales** et par un risque financier lié aux coûts RH supplémentaires (soutien renforcé du Siège et coûts liés aux recrutements).

3. QUELLES SONT LES CONDITIONS – QUE VOUS AVEZ REMPLIES OU QUI DEVRAIENT L'ÊTRE – DE MAÎTRISE ET RÉUSSITE D'UN TEL CONSORTIUM ?

1. Une compréhension réciproque de l'intérêt de chacune des organisations à partir en consortium s'impose. Dans le cas de structures par nature différentes, il est en outre primordial de faire état, en amont, des différences de principes d'intervention afin d'identifier les points de vigilance et de formuler des positions d'alignement auxquelles se référer ultérieurement si besoin.
2. L'élaboration, à la conception du programme, d'une vision commune des changements attendus et des synergies à développer est indispensable. Sans cela le potentiel espéré des complémentarités d'action n'aurait que peu de chance de se concrétiser.
3. Le partage de responsabilité en amont de l'action devrait prioritairement se fonder sur un état des lieux des compétences et expériences de chaque organisation plutôt que sur le souci, nécessaire pour autant, d'une répartition équilibrée entre chacun des membres du consortium.
4. Le principe de répartition des frais administratifs au prorata des activités directes de chaque organisation et leur responsabilité individuelle dans la recherche de cofinancements selon ce même ratio est sans doute le mode de faire le plus simple à gérer dans un consortium entre ONG internationales.
5. L'identification, la projection de manière transparente et la rémunération spécifique des frais de coordination à engager par le chef de file est une condition nécessaire à une relation sereine entre les partenaires et avec le bailleur.
6. Le recrutement d'un profil confirmé disposant d'une expérience avérée sur un poste de coordinateur.rice de consortium est primordial. Cela doit concourir à ne pas laisser perdurer des situations de malentendus au sein du consortium et à jouer pleinement des complémentarités entre les membres et des synergies possibles.
7. L'anticipation de la nature des décisions à prendre est indispensable ; elle doit aider à définir les niveaux d'implication et de prises de décisions entre les équipes de terrain, le niveau pays et le siège. - La gestion de la sécurité doit faire l'objet d'un sujet de travail spécifique impliquant pour validation les niveaux de direction générale des structures ; le périmètre de responsabilité de chacun des membres du consortium doit être clairement établi et faire l'objet d'un document formalisé.

4. RECOMMANDATIONS FINALES AUX PARTENAIRES FINANCIERS

1. D'une manière générale et ce consortium en témoigne, il serait intéressant et facilitant pour la relation ensuite, de s'entendre plus explicitement avec le bailleur sur ses attentes vis-à-vis du consortium et notamment sur la valorisation attendue des synergies (1+1+1 > 3).
2. La demande de rapprochement en consortium par le bailleur alors que les organisations ont individuellement déjà formulé et soumis des projets introduit rend plus difficile l'expression des plus-values du partenariat. Plus encore lorsque certains membres envisagés pour le consortium ont des approches et principes d'intervention qui, par nature, diffèrent. Il est donc recommandé aux bailleurs de **ne pas conditionner l'obtention de l'aide à la création d'un consortium si celui-ci devait ne pas être naturel car rassemblant des organisations avec un ADN éloignés.**
3. Recommandation forte de **tenir compte de la complexité a priori des projets et programmes qui donnent lieu à des montages en consortium.** A l'exemple du programme concerné, cela s'est traduit par **l'existence d'une phase de démarrage** permettant de poser une stratégie et une vision commune des changements auxquels doit concourir l'action, de conduire des études préalables renforçant la pertinence des actions proposées et in fine de préciser les activités, territoires et populations concernés.
4. **Le financement de l'action à 100%** est également extrêmement précieux car il permet aux membres du consortium de se consacrer pleinement à l'action et à la valorisation des synergies au sein du consortium plutôt que de devoir se disperser dans la recherche de financements manquants.
5. Dans un souci d'efficacité il serait attendu que les **procédures** soient **simplifiées**, évitant que la coordination du consortium ne soit trop accaparée par le suivi administratif et financier au détriment du temps à passer pour animer le consortium et créer ainsi les conditions favorables à l'expression des plus-values attendues par le partenariat.
6. Recommandation à tous les bailleurs de **prendre en compte de manière spécifique les coûts de coordination induits par l'intervention en consortium y compris, lorsque cela est nécessaire, au niveau des sièges des organisations.**



1. FICHE D'IDENTITÉ

Le programme DIAPOCO, pour « **Dialogue Politique Concerté sur la sécurité Alimentaire** », concernait 4 zones transfrontalières : 3 zones du Bassin du Fleuve Sénégal (BFS) couvrant des territoires du Sénégal, du Mali et de la Mauritanie et 1 zone du Niger-Burkina Faso (NBF). Il visait à soutenir des initiatives de production, transformation et commercialisation (des ressources agro-pastorales), à en capitaliser les résultats et, sur cette base, à monter un plaidoyer en faveur de politiques publiques pro souveraineté alimentaire, c'est-à-dire favorables à la réplication des initiatives les plus probantes.

Pays considérés : Mali, Mauritanie, Sénégal, Niger et Burkina Faso

Période de mise en oeuvre : 3 ans, à compter du 1er janvier 2014 avec extension jusqu'au 30/9/2017 (9 mois supplémentaires)

Composition du consortium : 5 associations à but non lucratif de droit français (CCFD-TERRE SOLIDAIRE, Grdr), **malien** (Amassa - « Afrique verte Mali »), **burkinabé** (APROSSA - « Afrique verte Burkina ») et **nigérien** (Acssa - « Afrique verte Niger »).

Bailleurs principaux et montants considérés / bailleurs : Budget de 1 608 326 Euros dont 50% apportés par l'AFD, 38% apportés par le CCFD-TERRE SOLIDAIRE et 12% apportés par l'ONG canadienne Paix et Développement.

Type de projet et financement : Réponse à l'Appel à Manifestation d'Intention (AMI) de la DPA/OSC de l'AFD (Initiatives OSC).

Conventionnements : Une convention entre l'AFD et le CCFD-TERRE SOLIDAIRE et une convention entre le CCFD-TERRE SOLIDAIRE et les 4 autres ONG.

Instances /modalités de pilotage et gouvernance : Un Comité de Pilotage (COPIL) réunissait des représentant.es des 5 structures (environ une dizaine de personnes au total), une fois par an sur 2 à 3 jours pour établir un bilan de la période écoulée et procéder à d'éventuels ajustements.

Deux niveaux de coordination ont été instaurés : à l'échelle régionale, le Grdr assumait depuis Bamako, l'animation et la consolidation du reporting technique et financier. Le CCFD-TERRE SOLIDAIRE procédait de son côté à une vérification finale et animait le comité de pilotage.

2. SYNTHÈSE DES PLUS-VALUES ET DES RISQUES LIÉS DIRECTEMENT À LA MODALITÉ « CONSORTIUM »

Plus-values :

- **Travail dans le cadre d'une dynamique collective** (terme préféré à consortium) avec les différents partenaires majeurs du CCFD dans la zone Sahel, permettant la sortie d'une relation bilatérale. Le fonctionnement en consortium renvoie en effet le plus souvent à un cadre projet, souvent plus contraignant et moins souple qu'un fonctionnement en partenariat ou en dynamique collective. Il faut par exemple tous aller au même rythme ou tout le groupe en pâtir. Hors tous les partenaires n'ont pas les mêmes capacités de gestion, les mêmes enjeux de financements, de nombres d'autres projets, d'actualités associatives, etc.
- **Effet levier pour le financement des partenaires et de leurs actions** grâce aux cofinancements AFD et CCFD-Terre Solidaire, même si la dynamique collective est exigeante en travail (poids de la coordination et des modalités de fonctionnement à plusieurs, dans un cadre plus contraignant de financement d'un bailleur institutionnel qui exige uniformisation des rythmes, des délais, etc.).
- La dynamique collective et la coordination technique et financière permettent un **partage d'expériences sur la gestion de projet et de structures** : modalités de gestion comptable multi-pays, pratiques de mise en place d'activités.
- **Cheminement collectif sur des thématiques « nouvelles » pour certains des membres** : agro-écologie, semences paysannes, politiques publiques.
- **Création d'espaces de gouvernance partagée et de travail** avec des modalités d'actions communes malgré des distances importantes et des structures de nature et d'histoire différentes.
- Le CCFD ne portant pas « directement » la responsabilité des actions sur le terrain a pu **se concentrer sur l'animation du consortium**.

Risques :

- Risque que la relation entre des partenaires du CCFD ne fonctionne pas bien (conflits,...) ou que des rapports asymétriques entre partenaires s'installent.
- Perte d'une certaine qualité (flexibilité, réactivité, appui plus structurel) dans la relation partenariale avec un fonctionnement en mode projet : un projet cofinancé avec des règles et contraintes de gestion rend les choses plus fastidieuses que « la relation partenariale » qui s'adapte plus facilement à des réorientations. Le cadre projet impose souvent un fléchage strict des dépenses. Les projets cofinancés par des bailleurs autres prennent peu ou pas en compte le soutien à la structure / à la relation partenariale.
- Peu de prise du CCFD-TERRE SOLIDAIRE sur la qualité de l'action réalisée par les partenaires
- Risque financier et de réputation pour le chef de file si manquement d'un des membres du consortium.

3. QUELLES SONT LES CONDITIONS – QUE VOUS AVEZ REMPLIES OU QUI DEVRAIENT L'ÊTRE – DE MAÎTRISE ET RÉUSSITE D'UN TEL CONSORTIUM ?

1. Modalités et étapes de création du consortium, négociation et identification de l'action :

A noter que le projet DIAPOCO s'est appuyé sur un travail préexistant de mise en relation avec les acteurs : rencontres thématiques, techniques ou politiques et partage d'expériences, sans autres enjeux. De même sur l'identification des partenaires et de leurs complémentarités thématiques, techniques et géographiques.

- Importance d'évaluer la qualité et l'expérience des partenaires au regard de la gestion d'un projet cofinancé et de sa capacité à jouer « collectif ».
- Importance d'un temps de construction long et collégial pour identifier les actions et négocier certains aspects : coordination, gouvernance, etc.
- Avoir a priori des clés de répartition budgétaire au regard des partenaires : taille, capacité, maîtrise du fonctionnement de projets cofinancés.
- Tous ces éléments permettent de créer une relation de confiance facilitant le travail collectif et le partage de responsabilités.

2. Modalités et étapes de mise en œuvre de l'action (dont partage de responsabilités) :

- Convention collective régissant le consortium : tout le monde est au courant de tout.
- Manuel de procédures du projet : préparé en amont mais adaptable pour le fonctionnement des partenaires (ne pas trop créer de nouvelles règles spécifiques pour chaque bailleur).
- Mission d'installation requise (vise en particulier l'information, la mise à niveau et la formation sur les procédures du projet).
- Coordination opérationnelle de qualité : le Grdr était à la fois un relais du CCFD et porteur de la dynamique du consortium.
- Assurer un suivi tant des structures que du projet en tant que tel.
- Instauration de la « solidarité » entre tous : rendu des rapports à travers des échanges bilatéraux et multilatéraux réguliers (exigeants en temps et pédagogie).

3. Construction budgétaire (dont cofinancement), règles et modalités de gestion financières (dont reporting & répartition frais administratifs, marges ou overhead) :

- Le budget et sa répartition ont été discutés à l'occasion d'un atelier d'écriture du dossier.
- Le CCFD-TERRE SOLIDAIRE, assurant l'intégralité du cofinancement et n'émergeant pas sur le projet ni en termes de RH ni de frais de fonctionnement (bureau etc...), a conservé l'intégralité des frais administratifs. Mises à part des missions de suivi- appui du CCFD-TERRE SOLIDAIRE, le CCFD n'a pas bénéficié de coûts directs.
- Le budget opérationnel a été réparti de manière équitable entre les partenaires en fonction des actions portées sur les 5 pays. Une partie de ce budget a été dédiée au travail de coordination locale assurée par le Grdr (coûts directs).
- La consolidation du reporting financier était assurée en premier lieu par le Grdr avec une vérification du CCFD-TERRE SOLIDAIRE avant transmission à l'AFD.

4. Gouvernance et fonctionnement du consortium (dont modalités de décision et arbitrage) :

- Le comité de pilotage a permis un débat ouvert sur les difficultés ou réussites.
- Les forums/ateliers collectifs, plus élargis que le COPIL, ont permis un cheminement collectif.
- Des échanges bilatéraux étaient en outre tout à fait possibles avec et entre les deux niveaux de coordination.

5. Gestion des risques :

Parmi les facteurs de réussite d'un tel consortium et de prévention des risques, peuvent être cités :

- La relation historique et donc une bonne et ancienne connaissance des partenaires ONG par le porteur (CCFD-TERRE SOLIDAIRE) et la confiance du porteur dans ceux-ci.
- Un montage collégial du dossier sur le plan technique et financier.
- La valorisation de complémentarités entre partenaires.
- L'existence d'un organe de consultation-décision adapté au contexte (COPIL).

4. RECOMMANDATIONS FINALES AUX PARTENAIRES FINANCIERS

1. Financer des ateliers de co-constructions bien en amont du dépôt (-6 mois) des projets et au moins une mission exploratoire, ainsi que du temps d'animation au niveau du porteur du projet mais aussi des partenaires membres du consortium.

2. Donner la possibilité d'assouplir les procédures dès lors que l'assouplissement permet d'améliorer l'efficacité de l'Action. Cette recommandation vaudrait notamment par exemple pour la détermination du profil des partenaires, souvent imposé par les Appels à projets et très contraignant.



1. FICHE D'IDENTITÉ

Le projet Go-In Burkina vise l'inclusion des petites exploitations agricoles familiales et des Petites et Moyennes Entreprises (PME) agroalimentaires dans des chaînes de valeur durables au Burkina-Faso. Il s'agit donc de renforcer la structuration des chaînes de valeur (niébé, lait et produits forestiers non ligneux (PFNL)) et d'accroître durablement les capacités de production, de transformation et de commercialisation de ces produits.

Pays considérés : Burkina Faso

Période de mise en oeuvre : 2017-2022

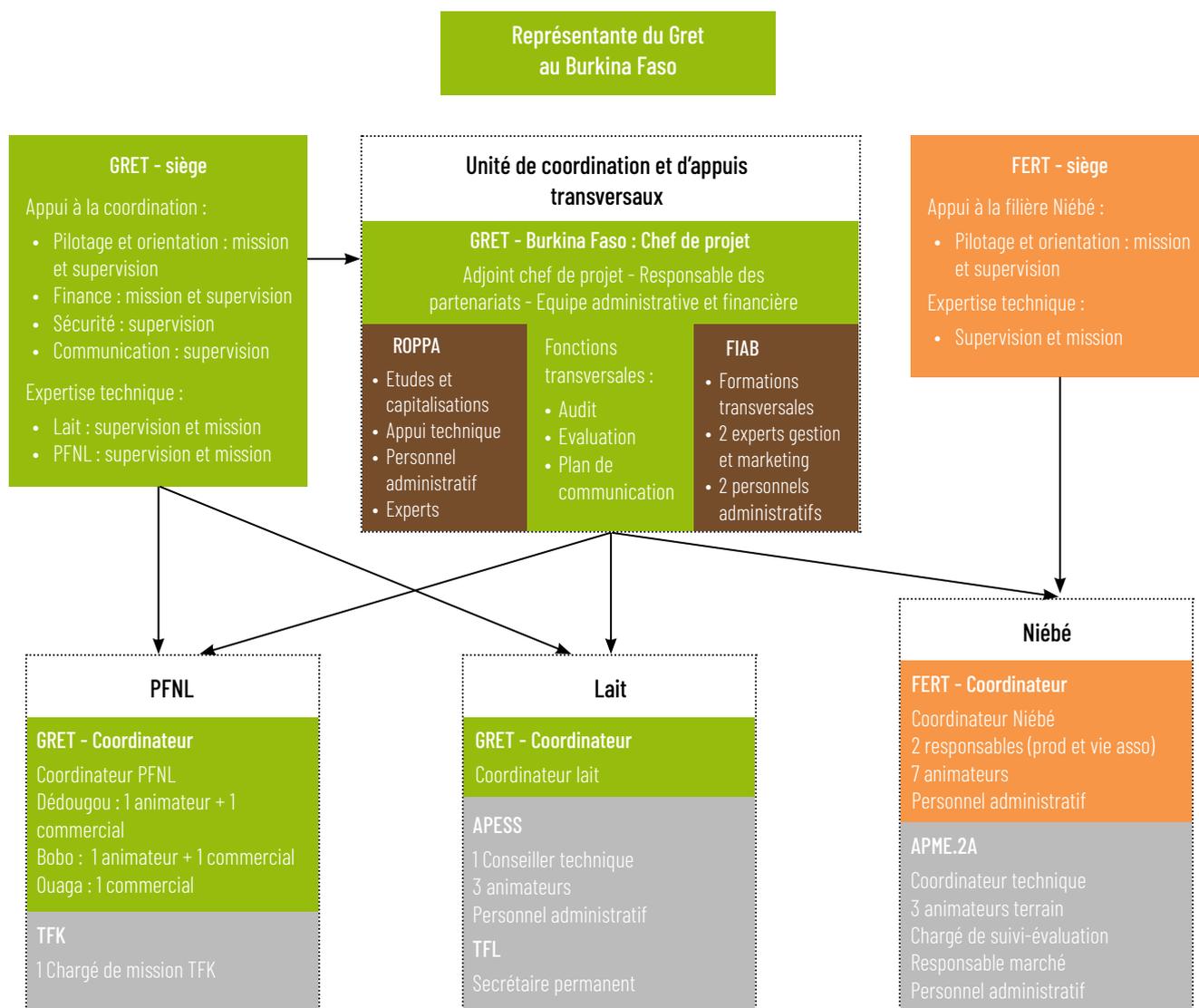
Composition du consortium : France : Gret (chef de file), Fert ; Burkina Faso : APESS, APME.2A, Fiab, TFK, TFL/Iprolait, ROPPA.

Bailleurs principaux et montants considérés / bailleurs : UE : 4.2 M€ / Coopération Monégasque : 400 K€ / AFD : 400 K€ / CFSI-Fondation de France : 100 K€

Type de projet et financement : Appel à Projet UE et cofinancements par de nombreux partenaires techniques sur des appels à projets (AFD, DPA/OSC...). Financement au réel.

Conventionnements : (a) un conventionnement principal entre le Gret chef de file et les partenaires techniques et financiers (b) des conventionnements « secondaires » pour apporter les cofinancements entre les codemandeurs et certains bailleurs (c) des conventionnements bilatéraux entre le Gret et chaque codemandeur.

Instances /modalités de pilotage et gouvernance :



2. SYNTHÈSE DES PLUS-VALUES ET DES RISQUES LIÉS DIRECTEMENT À LA MODALITÉ « CONSORTIUM »

Plus-values :

La principale plus-value du consortium a été de **permettre l'accès au financement de l'UE pour les différents membres du consortium qui n'auraient pas été en mesure d'y accéder seuls**. La principale justification de la création du consortium est une gestion du risque financier avec taux cofinancement demandé de 30% et budget minimal de 5 millions d'euros.

Le fonctionnement en consortium sur des financements européens permet également **un renforcement de capacités des membres**, en particulier sur les aspects administratifs et financiers et dans un second temps sur des aspects techniques. Ce renforcement est particulièrement important pour des structures locales qui doivent assurer la pérennité des actions sur le terrain et dont la bonne gestion administrative et financière est parfois une contrainte à leur durabilité.

Les modalités de fonctionnement du consortium ont également permis **un démarrage des activités sans pour autant que les partenaires n'aient déjà obtenu les cofinancements nécessaires** (avance de cofinancement par le Gret). Cette souplesse administrative permet un démarrage rapide des activités.

Enfin, **la gestion d'un projet avec un large consortium permet une gestion plus efficace du risque partenarial**. Ainsi, en cas de défaillance d'un partenaire, il est plus facile de réaffecter les activités et les financements auprès des autres partenaires que d'avoir à intégrer un nouveau membre au consortium.

Risques :

Les risques financiers (cofinancement, éligibilité des dépenses, ...) et les lourdeurs administratives associées sont importants pour chaque codemandeur sur son périmètre. En effet, le chef de file, pour limiter sa propre exposition, applique un contrôle strict aux membres du consortium **au détriment parfois de l'efficacité des activités sur le terrain** (le suivi administratif devient prépondérant sur le suivi technique).

Les risques financiers pour le chef de file sont très importants puisqu'il cumule les risques de défaillance de tous les codemandeurs – dépenses inéligibles, sous-exécution budgétaire, mobilisation de cofinancement, trésorerie, ...

Afin d'assurer un minimum de cohérence d'ensemble du projet, des activités de certains partenaires dépendent d'autres. Cette **dépendance technique** peut pénaliser la bonne réalisation d'activités (coordination des activités dans le temps, sur le contenu technique, ...).

Enfin, cette gestion des risques administratifs et financiers peut conduire à ce que **les partenaires perçoivent la coordination comme un bailleur qui contrôle** et non pas comme un partenaire qui accompagne.

3. QUELLES SONT LES CONDITIONS – QUE VOUS AVEZ REMPLIES OU QUI DEVRAIENT L'ÊTRE – DE MAÎTRISE ET RÉUSSITE D'UN TEL CONSORTIUM ?

1. Négocier le plus précisément possible les modalités de fonctionnement du consortium dès la note succincte (partage des frais admin, apports des cofinancements, enveloppe budgétaire, responsabilités, ...).
2. Au démarrage, au-delà des conventions bilatérales, faire un contrat de consortium validé et signé par tous les membres du consortium pour établir la solidarité et l'interdépendance de tous les codemandeurs.
3. Mettre en place des instances d'arbitrages /de décisions, reconnues par tous les membres, pour faire face aux difficultés rencontrées.
4. Mettre en place un manuel de gestion, simple, qui définisse les rôles et responsabilités de chacun (dans la mise en œuvre des activités, le suivi-évaluation, le contrôle, le renforcement de capacités...).
5. Recourir à une évaluation à mi-parcours pour réorienter, de manière neutre, la gestion du projet.
6. Mettre en place dès le démarrage, un audit des capacités des membres puis un plan continu de renforcement des capacités si nécessaire.

4. RECOMMANDATIONS FINALES AUX PARTENAIRES FINANCIERS

1. Financer à 100% les projets. Quel est le principe derrière le cofinancement ? On ne voit que des effets pervers : (i) mobiliser les RH sur des montages de projets pour apporter des cofinancements plutôt que de se focaliser sur la mise en œuvre du projet, (ii) faire courir des risques financiers aux structures qui n'arriveraient pas à trouver les cofinancements, (iii) complexifier fortement la gestion (une dépense cofinancée doit être éligible dans les règles de plusieurs bailleurs différents)..

2. Augmenter les frais administratifs qui sont clairement insuffisants à la gestion d'un projet (en se basant sur les exemples d'Expertise France, de la GIZ et la CTB, un rapport du Sénat mentionne que la délégation de fonds de l'union européenne (PAGODA) avec 7% de frais administratif ne permet pas d'être à l'équilibre). Le risque financier est d'autant plus important que même si le projet ne rencontre pas de difficultés financières (cofinancement acquis, absence de dépenses inéligibles), la structure porteuse ne peut pas couvrir ses frais de fonctionnement (toujours supérieurs à 7%). Structurellement, répondre à un appel à projet de l'UE signifie perdre de l'argent pour l'organisation porteuse.



Projet PAGODE HAÏTI

ENSEIGNEMENTS ET RECOMMANDATIONS



1. FICHE D'IDENTITÉ

Le Programme d'appui à la gouvernance décentralisée en Haïti (PAGODE), financé par la coopération suisse, vise à renforcer 11 communes partenaires de 3 départements du sud haïtien (Sud-Est, Sud, Grand'Anse) en les accompagnant dans la planification et la mise en œuvre de leur plan de développement, l'augmentation de leurs capacités financières et l'amélioration des conditions de vie de leurs habitants. L'attention est donnée y compris au genre, l'inclusion sociale et la gestion des risques et désastres. PAGODE agit conjointement aux niveaux local, départemental et national afin de garantir une meilleure articulation entre la politique de l'État et l'action des collectivités territoriales.

Pays considérés : Haïti

Période de mise en œuvre : Phase 1 : mars 2019 – février 2023

Composition du consortium : 3 ONG haïtiennes : CROSE, GRAMIR et ITECA et 2 associations françaises : Initiative Développement (chef de file) et IRAM.

Bailleurs principaux et montants considérés / bailleurs : Ambassade de Suisse en Haïti (à 100%) – 7,5 M CHF

Type de projet et financement : Réponse à un appel d'offres en juin 2018.

Conventionnements :

- 1 mandat d'exécution de projet entre l'Ambassade de Suisse (agissant par l'intermédiaire de la DDC) et le « Consortium ID IRAM ITECA », signé par ces trois organisations. Les deux autres membres du Consortium ne sont pas signataires, car pour la DDC, ils sont contractuellement considérés comme prestataires (exigences administratives, financières, institutionnelles trop élevées pour être sous statut de partenaires).
- 1 convention de partenariat entre les 5 membres du Consortium (ID, ITECA, IRAM, CROSE, GRAMIR) qui définit les modalités de partenariat, les droits et les engagements des Partenaires Consortium ainsi que les modalités de gestion financière et administrative du consortium.

Instances /modalités de pilotage et gouvernance :

a) le pilotage institutionnel du programme est actuellement en cours de finalisation avec l'Ambassade de Suisse qui souhaitait revoir le dispositif de gouvernance. Participation des représentants des ministères, principales institutions et société civile. Base semestrielle ou annuelle (encore à décider) ;

b) le pilotage interne du programme autour de 2 instances :

- le Comité de Coordination du Consortium (COCC) : composé des représentants des 5 Partenaires Consortium et de la Coordinatrice Nationale du Programme, il valide la programmation opérationnelle, assure le suivi du Programme, valide les rapports techniques et financiers consolidés et propose les réorientations stratégiques au niveau des instances de pilotage institutionnel. Base trimestrielle.
- le Comité de Coordination Technique du Programme (CCTP) : composé de la Coordinatrice, des coordonnateurs-trices départementaux et des référent-e-s thématiques, il est chargé de statuer sur les questions opérationnelles, techniques et méthodologiques. Base trimestrielle.
- Des réunions trimestrielles entre les RAF des organisations sont également prévues pour les questions administratives et financières.

2. SYNTHÈSE DES PLUS-VALUES ET DES RISQUES LIÉS DIRECTEMENT À LA MODALITÉ « CONSORTIUM »

Plus-values :

- Complémentarité et richesse de l'expérience et de l'expertise – levier d'innovation !
- Plus forte capacité à couvrir un large territoire tout en restant proche des dynamiques des différents territoires concernés (ancrage local).
- Renforcement de capacités croisé entre les membres.
- Accès à des programmes d'envergure qui peuvent faire bouger les lignes en termes de cadre de la décentralisation.
- Légitimité territoriale, thématique et partenariale forte.
- Visibilité accrue pour des problématiques, des acteurs parfois moins entendus dans le cadre de ces « gros » projets.

Risques :

- **Risque inhérent à la modalité juridique de "responsabilité solidaire"** : dilution de la responsabilité + des questionnements restent sur la responsabilité entre les partenaires/prestataires (notamment du point de vue financier en cas de problème par l'un des partenaires/prestataires).
- **Risque lié à « l'inertie » propre à un collectif** (apprendre à se connaître, plus exigeant d'avancer à plusieurs que seul) : enjeu de la capacité à tenir des délais dans le cadre d'un contrat avec des obligations.
- **Rôles et responsabilités entre acteurs du consortium aux limites parfois ténues**, pouvant amener entre eux de la confusion, des doublons (ou inversement un vide).
- **Risque que l'ampleur et la complexité du projet nécessitent une coordination de consortium relativement importante mais indispensable** (coûts de coordination importants).

- **Risque sur la cohérence de certaines activités** entre la dynamique portée par le consortium et les souhaits d'un bailleur fortement impliqué, liée à une interconnaissance insuffisante des dynamiques propres et enjeux de chacune des parties.
- **Risque d'une certaine perte d'identité des organisations de la société civile haïtienne** membres du consortium : frontière entre opérateurs de projet et acteurs engagés sur des enjeux socio-politiques forts.

3. QUELLES SONT LES CONDITIONS – QUE VOUS AVEZ REMPLIES OU QUI DEVRAIENT L'ÊTRE – DE MAÎTRISE ET RÉUSSITE D'UN TEL CONSORTIUM ?

1. Modalités et étapes de création du consortium, négociation et identification de l'action :

- **Prendre en compte les partenaires** pour ce qu'ils sont et ce qu'ils apportent : être dans le respect des partenaires et développer la confiance réciproque.
- **Un préalable : porter une vision commune**, un positionnement commun vis-à-vis de l'Action, gage d'une alliance solide.
- **Avoir du temps** : c'est essentiel car la complexité du projet (en même temps que la richesse du consortium) l'exige. Dans le projet Pagode, il n'y avait pas de temps de phase 0 ; dès lors, de fait, les partenaires doivent le prendre par la suite pour construire collectivement.
- **Des partenaires nationaux** : facteur de pertinence, d'adaptation au contexte national, d'ancrage territorial et de légitimité. **Des partenaires internationaux** : peuvent être facteur de nouvelles pratiques et expériences d'autre type et/ou issues d'autres géographies (le cas échéant de coordination ou capacité financière).

2. Modalités et étapes de mise en œuvre de l'action (dont partage de responsabilités) :

- Énoncer clairement dès le montage de l'offre, **le partage des responsabilités** (idéalement par axe, volet ou zone d'intervention, en évitant autant que possible les recouvrements ou doublons), et des ressources liées (humaines et financières notamment).
- Prévoir du temps nécessaire pour **construire la vision globale et définir le positionnement du Consortium** avant de se lancer dans l'opérationnel. Éviter les effets d'annonce trop rapides du projet (y compris lors de l'identification par le bailleur).
- S'assurer lors de la mise en œuvre opérationnelle que **l'organisation proposée** (répartition des rôles et responsabilités au regard de la répartition des moyens) **est pertinente ; être en mesure d'ajuster le dispositif si nécessaire**.

3. Construction budgétaire (dont cofinancement), règles et modalités de gestion financières :

- Formaliser au plus vite (voire si possible en amont de la signature des conventions) **les modalités communes de gestion** financière et administrative (manuel de procédures...) afin d'avoir des règles partagées.
- **Construire dans l'échange d'information et la confiance**. Ne pas brûler les étapes : passer l'une (plus générale) puis l'autre (plus spécifique) si nécessaire.
- Prévoir le temps requis et donc les moyens pour la coordination.

4. Gouvernance et fonctionnement du consortium (dont modalités de décision et arbitrage) :

- Capacité d'animation et d'écoute de la Coordination dans le respect d'un processus de décision concerté entre tous les membres du Consortium et dans le respect de l'identité de chacune des organisations, tout en faisant avancer.
- Des outils adaptés de bonne planification, compilation et suivi des données des partenaires.
- Consacrer aussi du temps à du partage d'expériences, à la définition d'approches stratégiques communes. Cela aide à créer du sens et renforcer le partenariat : deux éléments cruciaux (éviter de tomber dans le piège du consortium purement formel).

4. RECOMMANDATIONS FINALES AUX PARTENAIRES FINANCIERS

1. **Valoriser le temps de construction**. Tout comme les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) nécessitent du temps pour bien poser des lignes directrices et construire une approche, il en est de même pour les ONG et opérateurs (qui plus est, doivent le faire sans moyens dédiés). Dès lors, laisser aux ONG le temps de prendre connaissance de l'appel d'offres, se rapprocher, s'assurer de leur complémentarité et de leur approche commune, analyser, se concerter, proposer, construire. A défaut, le DAO (dossier d'appel d'offres) patiemment préparé par le PTF accouchera d'un colosse aux pieds d'argile.

- Laisser un temps plus long de réponse lors des appels d'offre, en particulier pour des programmes d'une telle envergure.
- Intégrer une phase 0 pour permettre la construction du Partenariat, des méthodologies, etc. Temps également de con-construction avec les partenaires nationaux et locaux (c'est le cas régulièrement des projets financés par la Suisse) : « *cela prend du temps de construire ce puzzle pour qu'il fonctionne* ».

2. **La maîtrise d'ouvrage doit être claire et définie par le bailleur en amont** (en particulier dans ces projets ambitieux), ainsi que les responsabilités du bailleur lui-même. Clarifier le triptyque *Bailleur – Institutions nationales – Consortium*.

3. **Clarifier le statut juridique de la modalité « Consortium »**, de la modalité « responsabilité solidaire ».

4. **L'efficacité ne doit pas être uniquement considérée au regard du ratio (coûts RH + frais de fonctionnement + frais de gestion / budget total)**, mais être aussi attentifs à la qualité et donc aux moyens que cela exige en terme de fonctionnement et accompagnement.

5. **Faire confiance au Consortium et être à l'écoute**. Une trop forte pression ne permet pas de construire correctement : elle pousse chacun à vouloir avancer trop rapidement et à sauter des étapes pourtant cruciales.



Projet TIMAMA HAÏTI

ENSEIGNEMENTS ET RECOMMANDATIONS



1. FICHE D'IDENTITÉ

Le projet Timama (voir plus informations sur [AFD](#), [ID](#), [Gret](#)) vise à contribuer à la réduction de la mortalité materno-infantile dans trois départements (Grande Anse, Sud et Nord-Ouest) haïtiens. Projet de renforcement du système de santé, il avait pour objectif l'amélioration de l'accès, de la disponibilité, de la qualité et du continuum de soins des services de santé materno-infantile et de planification familiale, dans une dynamique d'appui institutionnel et communautaire. .

Pays considérés : Haïti

Période de mise en oeuvre : Janvier 2016 – août 2019 (44 mois)

Composition du consortium : 5 ONG internationales : MDM-Fr (cheffe de file), GRET, EMI, ACTED, ID, et 2 ONG nationales : SOFA et SOE « sub-recipient » contractuelles d'ONG internationales.

Bailleurs principaux et montants considérés / bailleurs : AFD - 8 M€

Type de projet et financement : Avis d'Appel à Proposition/Subvention de financement « Facilité Pays ».

Conventionnements :

Accords-cadres ONG cheffe de file, bailleur, Ministère de tutelle :

- Convention de financement AFD/ MDM-France.
- Signature d'un Protocole d'Entente MSPP/ ONG cheffe de file (condition suspensive 1ère tranche).

Accords entre chef de file et membres du consortium :

- Accords de partenariat et Procédures d'achat et de passations de marchés entre ONG cheffe de file et ONG internationales.
- Accords de rétrocession entre ONG Cheffe de file et chaque ONG internationale.
- Accords de partenariat et de rétrocession ONG internationale/ONG locale (partenaires historiques)

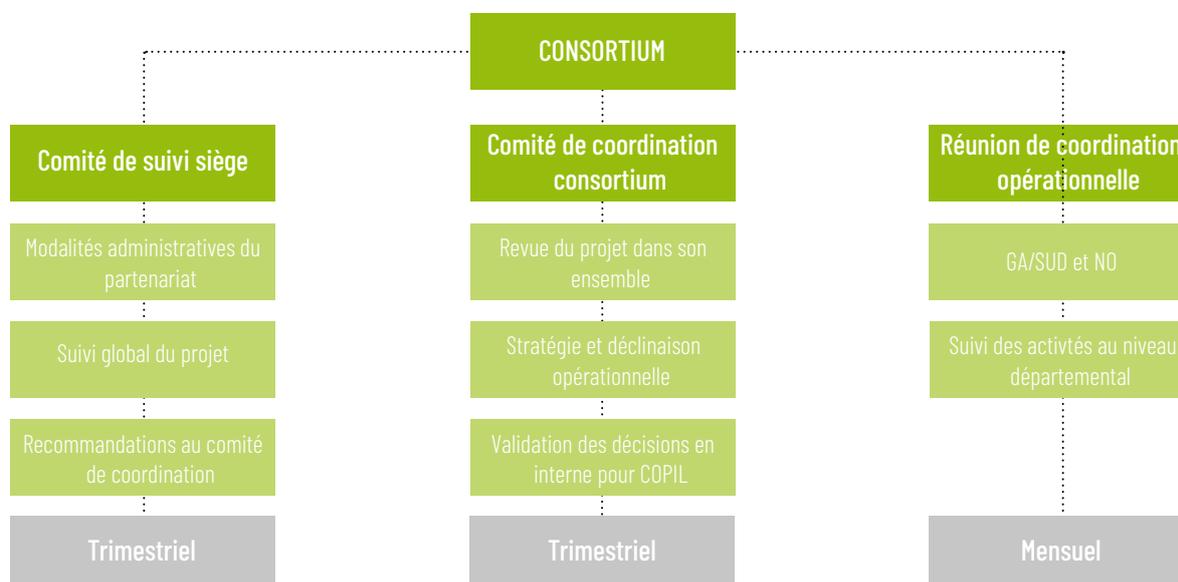
Instances /modalités de pilotage et gouvernance :

Le Projet Timama, sans pouvoir être identifié comme une maîtrise d'ouvrage déléguée, était mené par un consortium d'ONG, piloté et sous mandat de la Direction Santé Famille du Ministère de la Santé Publique et de la Population (DSF/MSPP). En ce sens, il a nécessité un certain nombre d'instances de concertation et de pilotage a) entre consortium, autorités de santé et bailleur b) en intra consortium.

a) Instances de Pilotage entre consortium et Autorités de santé :

- Comité Tripartite 1 fois par mois réunissant Ministère de tutelle-Consortium-Bailleur : Instance facilitatrice dans le suivi et la prise de décisions sur des questions stratégiques multi-acteurs d'un point de vue administratif, financier et opérationnel.
- Comité de Pilotage 1 fois tous les 6 mois : Membres de chaque organisation du consortium, DSF/Ministère de tutelle (et autres directions centrales invitées par le MSPP), directions sanitaires des 3 départements (DSD), et bailleur observateur.
- Comité de suivi départemental 1 fois tous les 3 mois, entre chaque DSD et partenaires dans chaque département.

b) Instances de Pilotage Intra-Consortium :



2. SYNTHÈSE DES PLUS-VALUES ET DES RISQUES LIÉS DIRECTEMENT À LA MODALITÉ « CONSORTIUM »

Plus-values :

- **Mutualisation d'expertises & passage à l'échelle** au service de l'appui au renforcement du système de santé, appropriation par le Ministère compétent et pérennité avec possibilité de démontrer quelques pratiques « novatrices »
- **Apprentissage** de pratiques/expériences entre partenaires (expertises, processus, modalités, outils).

Risques :

- **Juridique et financier pour le lead** (multiplié d'autant par le nombre de partenaires, d'autant plus si faiblesse des capacités techniques, administratives et financières des partenaires).
- **Financier pour tous** (mutualisation ; versement des tranches au prorata d'une consommation collective, indisponibilité de trésorerie des ONG partenaires).
- **Défaut d'image pour tous** au cours de la période de projet et a posteriori : forte exposition vis-à-vis du bailleur, des autorités du pays, ou encore des partenaires techniques et financiers, mais aussi de la communauté des zones couvertes en cas d'insuffisance ou manquement d'au moins un partenaire.
- Perte ou redéploiement de l'expertise ou de la zone géographique en cas de retrait d'un partenaire.

3. QUELLES SONT LES CONDITIONS – QUE VOUS AVEZ REMPLIES OU QUI DEVRAIENT L'ÊTRE – DE MAÎTRISE ET RÉUSSITE D'UN TEL CONSORTIUM ?

1. Modalités et étapes de création du consortium, négociation et identification de l'action :

- Choix éclairé et libre des partenaires du consortium autour d'une communauté de valeurs, de modes d'actions au-delà de la mutualisation d'expertises et de la complémentarité géographique.
- Connaissance et maîtrise préalables par l'ONG lead des problématiques liées à la dynamique consortium (que ce soit en ayant été lead ou simple membre d'autres consortiums).
- Critère temps longue durée induit par la modalité consortium (min.5 ans) en raison de la dynamique partenariale et opérationnelle à construire en amont et sur la 1^{ère} année du projet.
- Se doter de moyens suffisants pour construire une réelle dynamique collective de travail entre ONG internationales, nationales et Ministère de tutelle (+bailleur).

2. Modalités et étapes de mise en œuvre de l'action (dont partage de responsabilités) :

- Anticiper les démarches d'enregistrement d'une nouvelle organisation sur le territoire (démarches bilatérales lead-ONG concernée).
- Ne pas négliger le timing de la 1^{ère} année du projet centrée sur l'élaboration du cadre programmatique, processus et modalités, outils de gestion et de suivi-monitoring.
- Souplesse du lead alliée à un cadre juridique clair et à la mise en place de procédures définissant un maximum de modalités (administratives, financières et opérationnelles), dès le départ et sur toute la durée du projet.
- Clauses spécifiques relatives aux processus et modalités de communication, d'évaluation, d'études et de capitalisation sur la durée du projet... et a posteriori (obligations consortium ou non sur la définition des sujets, les circuits de validation, la visibilité de l'ensemble des partenaires, diffusion).

3. Construction budgétaire (dont cofinancement), règles et modalités de gestion financières (dont reporting & répartition frais administratifs, marges ou overhead) :

- Confort et sécurité assurés du fait de 1] Financement à 100 % par AFD 2] Souplesse, flexibilité, équité du lead entre tous et quant aux modalités proposées (répartition des enveloppes budgétaires/ONG, octroi des frais administratifs à coût constant, avances de trésorerie possibles).
- Si elle peut être pertinente, la mutualisation de moyens (RH et logistique) doit tenir compte de la faisabilité, de l'efficacité et de l'efficacité, de l'évolution des priorités opérationnelles, d'autant que celle-ci n'est possible que sur la durée du projet.
- Ne pas sous-estimer les coûts de coordination RH, frais de support terrain et appui du siège pour chaque organisation (rencontres multi-acteurs, déplacements, suivi juridique, administratif et financier, sécurité) en tenant compte du contexte politique et de la couverture géographique.
- Systématiser une rubrique budgétaire « Divers et imprévus » de 1 à 3% en mettant en place des règles souples d'utilisation.

4. Gouvernance et fonctionnement du consortium (dont modalités de décision et arbitrage) : A considérer d'autant plus dans le cadre d'un consortium d'ONG opératrices d'un Ministère de tutelle

- La légitimité du lead doit être reconnue par le consortium, le bailleur et le Ministère de tutelle.
- La solidité du lead répond à la fois à des exigences techniques, administratives et financières et aussi d'animation et de coordination intra-consortium et extra-consortium.
- Systématiser la formalisation des instances de concertation quel que soit le nombre de partenaires.
- Transparence, confiance et circuits de communication entre lead et partenaires intra et extra-consortium et réciproquement entre partenaires intra et extra-consortium et lead.

5. Gestion des risques :

- Financement à 100% du projet : Confort et sécurité pour tous (consortium, bailleur, Ministère).
- Elaboration d'une politique de résolution de conflits (risque, degré, sanctions).
- Importance des accords cadre définissant et régissant l'ensemble des responsabilités (juridique, financière, opérationnelle...) entre partenaires techniques et financiers
- Évaluer la solidité des capacités de gestion, administrative et financière des partenaires.
- Une disposition dans les accords de rétrocession relative au décaissement des tranches budgétaires du bailleur sur la base, à la fois du budget prévisionnel pour la tranche suivante et du pourcentage consommé de la tranche précédente, pourrait permettre plus de flexibilité de trésorerie/ONG.

4. RECOMMANDATIONS FINALES AUX PARTENAIRES FINANCIERS

Le consortium répond parfaitement aux besoins d'un projet/programme de renforcement de système de santé, dans le cas d'un portage d'un Ministère de tutelle ou d'une maîtrise d'ouvrage déléguée (**pertinence, appropriation, efficacité et pérennité**). En contrepartie, **l'efficacité** de la modalité consortium semble plus relative au vu **1) des coûts de coordination et d'animation collective** et impactant chaque organisation en interne (frais RH de coordination, fonctions support, déplacements...); **2) et de la mutualisation** (RH, moyens, services) parfois limitée du fait de l'expertise trop spécifique et/ou de la couverture géographique des organisations.

Il est nécessaire d'avoir plus de flexibilité sur le ratio « coûts RH + frais de fonctionnement + frais de gestion / budget total » au vu de la Coordination terrain/siège, des fonctions support et de l'appui des sièges ONG nécessaires.

Le consortium gagnerait en dynamique partenariale et en efficacité s'il était sélectionné conjointement par le bailleur et le Ministère de tutelle. Par la suite la dynamique de travail collective gagnerait en pertinence et efficacité si elle était co-construite entre membres du consortium, Ministère de tutelle et bailleur, sur une échelle de temps plus longue (à effectifs réduits) au cours d'une phase préliminaire - phase entre la sélection du consortium et le démarrage effectif du projet.

Enfin, le montage juridique et partenarial doit être défini, identifié, compris par toutes les parties prenantes - dans le cas d'une assistance à maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'ouvrage déléguée, autre - et communiqué pour fluidifier gouvernance et appropriation. En particulier, dans le cas d'un programme piloté par un Ministère, l'implication forte du bailleur est requise pour faciliter la médiation, et dans tous les cas, pour clarifier en amont avec le Ministère concerné, la chaîne de responsabilité et décisionnelle de chacun avant même le lancement de l'appel d'offre.



1. FICHE D'IDENTITÉ

Le Groupe de Travail sur les Transitions Agroécologiques (GTAE) a été créé en 2016 de façon informelle par Agrisud, AVSF, Cari et Gret. Son objectif est de mener avec la recherche et sur la base des expériences en coopération de ses membres, des travaux de validation des conditions de la réussite de transitions agroécologiques d'agricultures familiales-paysannes et de mesure-évaluation des effets et impact de l'agroécologie, pour contribuer, in fine, au changement d'échelle souhaité. Ces travaux contribuent à renforcer le plaidoyer collectif existant des OSI françaises sur l'agro-écologie au niveau national et international, en complémentarité aux positions déjà exprimés par les collectifs auxquels ces ONG appartiennent, en particulier Coordination Sud (commissions C2A et CCD) et le Groupe de travail Désertification.

Le projet concerné s'est déroulé en 2 phases :

- Projet « CALAO » (Agroécologie : capitalisation d'expériences en Afrique de l'Ouest et 1ère mise au point d'une méthode d'analyse et évaluation de ces expériences)
- Projet « Mémento pour l'évaluation de l'agroécologie » (structuration des savoirs et publication).

Pays considérés : CALAO = Togo, Burkina et Sénégal - Mémento = pas de pays cible

Période de mise en oeuvre : CALAO : Novembre 2016 à Décembre 2017 - Mémento : Septembre 2018 à mai 2019

Composition du consortium : CALAO : GTAE + AgroParisTech + Universités des 3 pays + ONGs locales dans les 3 pays + Inter-réseaux
Mémento : GTAE + AgroParisTech + Cirad et IRD.

Bailleurs principaux et montants considérés / bailleurs : CALAO : CEDEAO/AFD + membres du GTAE (144 k€ dont 83% CEDEAO)
Mémento : AFD (prestation de service) + membres du GTAE (65 k€ dont 73% AFD)

Type de projet et financement : CALAO = réponse Appel à projet - Mémento = prestation de services.

Conventionnements :

- CALAO : Convention de financement entre CEDEAO et AVSF chef de file + conventions de partenariat entre AVSF et chaque membre du GTAE + Conventions de stages avec les Universités (AgroParisTech, UCAD, UPB et ESA) + Conventions entre AVSF et chaque ONG partenaire au Sud.
- Mémento : Contrat de prestation entre AFD et Gret chef de file + lettres de commande entre Gret et chaque membre du GTAE + accords « informels » de collaboration avec IRD et Cirad.

Instances /modalités de pilotage et gouvernance : Pour les chantiers CALAO et Mémento, un membre se positionne en chef de file et anime le travail de groupe. Le Chef de file assure la responsabilité administrative et financière ainsi que les étapes de rapportage. Des conventions entre chaque membre et le chef de file sont signées pour la mise en œuvre proprement dite. Le pilotage des projets a été assuré au moyen d'une réunion trimestrielle des membres du GTAE.

2. SYNTHÈSE DES PLUS-VALUES ET DES RISQUES LIÉS DIRECTEMENT À LA MODALITÉ « CONSORTIUM »

Plus-values :

- Le partage et la complémentarité de compétences, de partenaires à associer et de localisation des terrains d'intervention,
- La répartition équilibrée du temps et des investissements RH entre membres
- Des échanges entre organisations membres et avec la recherche (Cirad et IRD) pour un renforcement mutuel,
- La concertation, le partage d'infos et d'expériences, et formulation de projets incluant une approche en AE entre certains membres du GTAE.
- Enfin, la reconnaissance du GTAE par la recherche - d'où la contribution récente à la formulation de projets de recherche-action (H2020, FAIR Sahel) et une plus grande crédibilité qui a facilité les rapprochements et collaborations non seulement avec la recherche mais avec la FAO, avec l'Alliance 3AO en Afrique de l'Ouest et l'accès à des financements.
- Finalement, cette modalité de travail en collectif porteur de consortiums a contribué à une plus grande efficacité de l'action de recherche-action et des résultats atteints, qu'aucune organisation seule n'aurait eu les moyens et la légitimité pour y parvenir.

Risques :

En théorie, ce type de consortium présente un certain nombre de risques, notamment s'il n'y a pas un accord sur les objectifs et les méthodes, une claire définition des responsabilités des uns et des autres, des règles claires en matière de communication sur les résultats et les produits du travail collectif, de règles trop contraignantes sur la répartition des cofinancements entre membres du consortium qui ne permettraient pas à certains membres de remplir leurs obligations. Ces éléments doivent être des points d'attention pour la constitution d'un tel consortium.

Le fait que le consortium ait été construit sur la base d'une vision clairement partagée des objectifs et des méthodes, d'une claire répartition des responsabilités, de la confiance entre institutions, du principe d'une communication en tant que GTAE sur les produits et résultats du travail collectif et la faible dimension des projets mis en œuvre fait qu'aucun risque n'a jusqu'à présent été clairement identifié.

Sur le plus long terme, des risques existent cependant :

- Risque de dérive au-delà de la vocation initiale d'évaluation-capitalisation et de recherche-action en cherchant à opérer des projets « classiques » de terrain.
- Risque de ne pas rester centré sur la thématique clé ayant prévalu à sa création : transitions agroécologiques.
- Risque, limité du fait que le GTAE nécessite peu de financements structurels, lié à une forte dépendance par rapport à des financements externes sous forme de « projets » ponctuels.
- Risqué lié au fait que les ressources humaines des organisations impliquées ont des profils très spécifiques et que, en cas de départ d'une d'entre elles, le remplacement ne serait pas évident.
- Risque d'animation lourde pour l'OSI chef de file lors de la mise en œuvre des projets en consortium (à bien calibrer dans les projets).

3. QUELLES SONT LES CONDITIONS – QUE VOUS AVEZ REMPLIES OU QUI DEVRAIENT L'ÊTRE – DE MAÎTRISE ET RÉUSSITE D'UN TEL CONSORTIUM ?

1. Modalités et étapes de création du consortium, négociation et identification de l'action :

- Existence d'intérêts et d'une vision partagée des actions à mener (objectifs, modalités) à l'origine de la création du consortium lié à la mise en œuvre d'un projet spécifique : chaque organisation membre du GTAE en tant que groupe de travail n'est pas tenue de s'associer à chaque projet.
- Vu la spécificité de l'action de ce type de consortium (recherche-développement, évaluation, think tank), attention particulière à ne pas dévier de l'objectif du collectif pour opérer par exemple des projets de terrain ou faire concurrence à d'autres structures collectives déjà existantes

2. Modalités et étapes de mise en œuvre de l'action (dont partage de responsabilités) :

- Claire définition, répartition et formalisation des responsabilités des membres, aussi bien l'opérationnel que l'administratif et le financier dès lors que des projets financés sont co-opérés.
- Claire définition des règles en matière de communication et de visibilité.
- Formalisation à prévoir de l'engagement des membres à suppléer en cas de départ éventuel d'une ressource humaine essentielle,
- Respect de la fonction de chef de file dans la relation administrative et financière avec les partenaires
- Respect par chaque partenaire du timing des travaux,
- Suivi en commun (réunions régulières) des activités permettant d'identifier à temps les difficultés.

3. Construction budgétaire (dont cofinancement), règles et modalités de gestion financières :

- Co-construction des budgets sur la base d'une adaptation concertée des coûts standards des organisations membres.
- Répartition des coûts et des ressources faite en fonction des moyens (en RH) et des disponibles financiers de chaque organisation.
- Souplesse en matière d'apports en cofinancement de la part des différents membres du consortium, les capacités de chacun à mobiliser des budgets pouvant différer. Cette souplesse peut permettre de ne pas exclure des membres qui ne pourraient pas apporter suffisamment de cofinancements.
- Attention particulière à ne pas sous-estimer les temps de coordination, ainsi que les moyens pour les réunions de pilotage, coordination et suivi des activités (à intégrer au réel dans les budgets de projets).
- Répartition des frais administratifs au prorata des budgets mis en œuvre par chaque membre, à condition que soit par ailleurs bien pris en compte en tant que de besoin, le temps de coordination.

4. Gouvernance et fonctionnement du consortium (dont modalités de décision et arbitrage) :

- les décisions essentielles soient prises par consensus ;
- une instance régulière d'échanges et de suivi des actions soit mise en place (le collectif GTAE), permettant d'identifier les problèmes et d'y remédier ;
- les modalités de mise en œuvre et les calendriers soient adaptés aux rythmes et aux possibilités de mobilisation des RH de chaque organisation ;
- les responsabilités et règles soient bien précisées dans les conventions/contrats entre membres du consortium ;
- soient prévues des modalités/instances d'arbitrage en cas de litige.

5. Gestion des risques :

A ce jour la gestion des risques n'est pas prise en compte au niveau du GTAE. Mais elle l'est dans le cadre des projets structurés qui sont mis en œuvre. Une instance régulière d'échanges et de suivi des actions permettrait d'identifier et remédier aux difficultés : cette instance pourrait être intégrée par un dirigeant au moins de chaque organisation, non impliqué dans les actions du GTAE au quotidien.

4. RECOMMANDATIONS FINALES AUX PARTENAIRES FINANCIERS

1. **Encourager ce type de collectif** permettant à des organisations, au travers de consortiums montés sur chaque projet, de mettre en commun leurs moyens autour de finalités et d'objectifs communs. La thématique portée par le collectif doit être claire pour être « vendable ».
2. **Prendre en compte la spécificité de projets d'évaluation-capitalisation et de recherche-action** : la place du temps de travail y est importante, de même que les moyens pour organiser des réunions et rencontres pour assurer une bonne valorisation du travail (communication, diffusion, traductions, participation à des événements).
3. **Prendre en compte que le fonctionnement d'un collectif implique des frais spécifiques** de coordination, des frais liés aux réunions entre les membres et des coûts de participation aux divers ateliers et séminaires organisés en France ou à l'étranger.



1. FICHE D'IDENTITÉ

Le projet d'accompagnement de coopératives de producteurs de fruits et épices pour la commercialisation en Commerce Équitable sur la Côte Est vise à appuyer plusieurs coopératives et centrales de coopératives de producteurs malgaches (plus de 550 familles) sur la Côte Est pour commercialiser leur production de litchis, vanille et épices, cacao, sucre, sur les marchés du commerce équitable. Voir [AVSF](#) et [Ethiquable](#).

Pays considérés : Madagascar

Période de mise en oeuvre : 2008-2018 (action toujours en cours)

Composition du consortium : Depuis 2008 : **en France :** AVSF et Ethiquable (SCOP française de commerce équitable) - **à Madagascar :** Initialement, la coopérative Fanohana (vanille, épices, litchi, ananas) puis les coopératives Magneva (ananas, litchi), Mitsinjo (épices), PAACO (sucre).

Bailleurs principaux et montants considérés / bailleurs : FIDA de 2008 à 2013 (environ 24k€/an); Région Auvergne Rhône-Alpes (RRA - environ 25k€/an) jusqu'en 2017, depuis 2018, la Région Normandie a pris la relève (26k€/an); Fondation Firmenich (pendant 2 ans); AFD (30k€/an), Ethiquable (environ 30k€/an).

Total : entre 90k€ et 100k€/an

Type de projet et financement : Projet né d'une initiative conjointe d'AVSF et d'Ethiquable, sur financements principaux de types subventions (AFD convention programme AVSF, Régions sur financement d'initiatives ONG dans le cadre de programmes de coopération décentralisée sur des territoires prioritaires) et financement propre d'Ethiquable (subvention à des projets d'appui aux Organisations Paysannes - OP -partenaires).

Conventionnements : Convention de subvention AVSF-Ethiquable pour le montant apporté par Ethiquable + Convention de subvention AVSF-RRA puis Région Normandie. Pas de convention signée entre AVSF et Ethiquable sur le programme dans son ensemble (objectifs, actions) mais accord signé sur les Termes de Référence d'un poste commun mutualisé d'assistance technique expatriée AVSF-Ethiquable créé en 2015 auprès des coopératives partenaires.

Instances /modalités de pilotage et gouvernance : Pas d'instances de gouvernance formellement créées, en dehors d'un comité annuel d'évaluation de l'assistance technique mutualisée auprès des coopératives, du rôle AVSF et Ethiquable, enfin des priorités d'actions auprès des coopératives pour l'année suivante. Les autres coordinations entre AVSF et Ethiquable se sont faites (a) lors de missions sur le terrain de l'un ou l'autre des partenaires (b) à l'occasion de la visite annuelle en France de l'assistant technique expatrié mixte Ethiquable-AVSF.

2. SYNTHÈSE DES PLUS-VALUES ET DES RISQUES LIÉS DIRECTEMENT À LA MODALITÉ « CONSORTIUM »

Plus-values : Alliance pertinente et apportant des plus-values :

- **de complémentarité de métiers et compétences :**
 - Ethiquable : commercialisateur éthique, conseil aux organisations (qualité, certification, etc.) et préfinancement à organisation pour la collecte lors des campagnes agricoles.
 - AVSF : soutien et assistance technique aux OP : production et qualité (y compris récolte, tri, stockage), mise en place de certifications et systèmes de contrôle interne, gestion administrative et financières, structuration de l'organisation et gouvernance, diversification commerciale.
- **pour plus d'efficacité et efficience :** sans ces métiers et compétences complémentaires, l'action n'aurait pas atteint les résultats positifs obtenus en termes de structuration des OP, prise de parts de marché à l'international sur des marchés bio, commerce équitable et de qualité, enfin retour économique sur les revenus des producteurs et les communautés (primes, etc.).
- **au niveau financier :** une combinaison et complémentarité de moyens publics apportés par l'ONG et privés de l'entreprise, certes faibles, mais in fine suffisants pour mener à bien et à minima dans la longue durée une action pertinente, cohérente et efficace.
- **politique pour la communication et le plaidoyer en France et à Madagascar :** AVSF et Ethiquable défendent le même point de vue sur le rôle des OP sur les filières et l'orientation d'un commerce équitable visant le renforcement d'organisations paysannes fortes sur leurs territoires et sur les marchés ; elles partagent une même vision et diagnostic de la situation des OP malgaches sur les marchés de produits à l'export. L'alliance ONG-Entreprise est bien perçue par les interlocuteurs politiques, institutionnels et financiers (« mode » du partenariat public-privé) ; elle ouvre des portes pour communiquer et plaider auprès de ces acteurs, en faveur du rôle des OP sur les filières et du rôle puissant du commerce équitable pour « transformer » les relations sur les filières et les territoires (reconnaissance politique et économique des OP comme acteurs économiques).

Risques : Dans le cadre d'un partenariat ONG - entreprise intéressée par du sourcing durable et éthique, militante et elle-même active auprès des OP clientes et partenaires, risques :

- **de chevauchement des expertises et actions voire de déplacement des rôles et métiers,** l'entreprise pouvant parfois être tentée de développer elle-même ce type d'appui, conseil technique, renforcement des organisations (ce qu'elle fait sur d'autres territoires).
- **d'une coopération de l'ONG trop fonctionnelle à l'entreprise, ou à inverse, que l'ONG ne considère l'entreprise que comme « bailleur » et pas comme partenaire,** donc ne l'associe pas au bon moment à ses réflexions stratégiques et de choix d'actions ou dispositif, ou reste insuffisamment à son écoute ;
 - Ces 2 risques ont aussi été mitigés par un équilibre dans le plan de financement construit du projet.

- **d'équilibre de la communication externe entre l'ONG et l'entreprise - et in fine de reconnaissance du rôle de l'ONG -**, l'entreprise ayant une capacité supérieure à communiquer et attirer autour d'elle intérêt et financement, de par son rayonnement aujourd'hui parfois plus fort auprès des bailleurs et acteurs politiques, en particulier internationaux.

3. QUELLES SONT LES CONDITIONS – QUE VOUS AVEZ REMPLIES OU QUI DEVRAIENT L'ÊTRE – DE MAÎTRISE ET RÉUSSITE D'UN TEL CONSORTIUM ?

1. Conditions remplies dans le cadre de ce consortium :

- Une condition sine qua non et un gage tant pour l'efficacité de l'action que le règlement de futures difficultés et différends potentiels : **un partage confirmé - ou à confirmer si non exprimé - d'une plateforme commune de valeurs et positionnement éthique et politique vis à vis de l'action définie et ses finalités.**
- **Du temps initial mis à disposition et des moyens mis en œuvre pour du dialogue et un diagnostic partagé sur la situation locale** : mission commune, temps de réflexion et partage du diagnostic.
- **Équilibre requis dans le plan de financement du projet et les obligations réciproques d'apport en financement** : pour un équilibre nécessaire des pouvoirs dans le dialogue et les prises de décisions futures.

2. Marges de progrès :

- **Conventionnement requis, simple et court, portant outre sur les règles de gestion, sur :**
 - (a) les instances et modalités d'arbitrage et de règlement de différends entre les partenaires,
 - (b) les règles et pratiques de communication, de capitalisation et diffusion d'informations : productions écrites, audio, web, études, présentation de produits et salons, packagings produits, etc.)
- **Du temps mis à disposition par des dispositifs souples (mission conjointe, réunion visio, etc.) et des moyens minima pour des évaluations régulières plus formalisées.**
- **Une instance plus formalisée annuelle de dialogue entre les deux parties pour des accords partagés et formalisés sur les marges de progrès** : gestion, communication, stratégie et actions prioritaires, gestion conjointe de différends, etc.

4. RECOMMANDATIONS FINALES AUX PARTENAIRES FINANCIERS

Aux partenaires publics désireux de développer ces partenariats publics et privés :

- Dans le cas de coopération entreprise-ONG au cœur du business de l'entreprise, accepter dans certains cas de financer les coûts de transactions entre partenaires et de fonctionnement de l'ONG, y compris en France (déplacements réunions, comité de pilotage, participations à des événements divers, communication, capitalisation, etc.), car l'entreprise est in fine et normalement peu enclin à dépenser trop de moyens financiers sur des coûts de transaction ou de fonctionnement, au détriment d'investissements - matériels ou immatériels - productifs.
- Soutenir le cofinancement d'opérations impliquant des ONG de développement et des entreprises de l'économie sociale et solidaire, les moyens actuellement disponibles (notamment en France - voir faiblesse moyens AFD sur ces volets - et Europe) étant dramatiquement restreints.

Aux partenaires publics et privés :

- Financer les études préalables conjointes entre membres du consortium (missions terrain, ateliers, etc.), gage d'une alliance solide, d'un diagnostic partagé et d'une action à priori cohérente ;
- Prendre en compte les coûts de transaction et fonctionnement d'une telle coopération (pilotage, évaluation, capitalisation, communication).



1. FICHE D'IDENTITÉ

Projet **Relèvement économique et social au Nord Mali par la relance de l'élevage et l'appui aux collectivités.**

Pays considérés : Mali

Période de mise en œuvre : de décembre 2016 à août 2020

Composition du consortium : AVSF (chef de file) avec pour partenaires VSF Belgique et 2 ONG maliennes : ADESAH et ICD.

Bailleurs principaux et montants considérés / bailleurs : Un budget total de 6 877 663 € : Union Européenne : 6 250 000 € ; MEAE : 150 000 € ; Région Auvergne Rhône Alpes : 332 281 € ; Cofinancement VSF-B/ICD : 145 382 €.

Type de projet et financement : Appel à Propositions de Projets de l'UE.

Conventionnements : Convention UE – AVSF puis convention AVSF/ADESAH, convention AVSF/VSF B et convention VSF B/ICD.

Instances /modalités de pilotage et gouvernance : Ont été mis en place :

- un **Comité de Coordination semestriel** réunissant les Directeurs Pays et Responsables Administratifs et financiers des partenaires ainsi que le Chef de projet pour fixer les orientations et suivre les avancées,
- un **Comité technique trimestriel** réunissant les cadres des équipes concernées des partenaires pour coordonner l'action et
- un **Comité de sécurité mensuel** réunissant les Directeurs Pays et points focaux sécurité des partenaires.

2. SYNTHÈSE DES PLUS-VALUES ET DES RISQUES LIÉS DIRECTEMENT À LA MODALITÉ « CONSORTIUM »

Plus-values principales :

- **Complémentarité technique et géographique :** Grâce à la complémentarité des implantations et expériences géographiques historiques, des connaissances et compétences de ses membres, le consortium a permis de mettre en œuvre des activités diversifiées et adaptées aux besoins des populations (nutrition, résilience, sécurité alimentaire) sur un immense territoire de plus de 400 000 km² et dans un contexte de très forte volatilité sécuritaire (Régions Nord et Centre)
- **Renforcement mutuel des compétences :** L'action en consortium a permis un certain renforcement des capacités respectives des cadres des 4 partenaires au niveau du pays et du projet, en particulier sur les questions de sécurité (analyse et procédures).
- **Complémentarité financière :** la constitution du consortium a permis l'obtention d'un plus gros financement (le plus gros budget projet de l'histoire d'AVSF).

Risques principaux ou difficultés principales rencontrés :

- **Coûts de transaction et lourdeur :** La gestion et coordination du consortium sur un gros projet a induit des « coûts de transaction » et de gouvernance importants, non couverts par le budget, et parfois dépassant les capacités humaines de certains partenaires (nombre limité de ressources humaines dans les représentations pays qui ne permet pas de tenir la fréquence de réunions des instances de gouvernance du projet ou lenteur des circuits de décision). De surcroît, se sont rajoutés pour le chef de file, des coûts de transaction initialement non prévus, liés à la coordination souhaitée par l'UE entre les 4 autres consortia sélectionnés sur le grand programme KEY dont dépend le financement du projet Albarka.
- **Différences de vision :** Un partenaire s'est initialement moins impliqué et mobilisé car moins en adéquation dès le démarrage avec la vision et les approches du projet.
- **Financier :** Les ONG locales et l'un des 2 partenaires internationaux ont connu des difficultés de mobilisation des cofinancements.

3. QUELLES SONT LES CONDITIONS – QUE VOUS AVEZ REMPLIES OU QUI DEVRAIENT L'ÊTRE – DE MAÎTRISE ET RÉUSSITE D'UN TEL CONSORTIUM ?

1. Modalités et étapes de création du consortium, négociation et identification de l'action :

- L'identification et le montage de la proposition technique et financière doivent être réalisés avec la participation active et réelle de tous les membres du consortium.
- Le cadrage technique et financier d'un projet de ce type (volume financier important, plusieurs partenaires) entre les membres du consortium devrait être fait en amont de l'AO attendu afin d'être plus efficace et rapide alors que les temps de réponse aux AO se raccourcissent ou que les réponses doivent se faire pendant des périodes de congés.

2. Modalités et étapes de mise en œuvre de l'action (dont partage de responsabilités) :

- La séparation de la gouvernance entre l'équipe projet (comité technique) et la Direction institutionnelle des partenaires (comité de direction) permet de mieux répartir les responsabilités ; elle limite une mobilisation trop fréquente des directions institutionnelles sur la mise en œuvre du projet.

- Une fréquence de réunion plus importante entre le Responsable du projet et les chefs d'antenne des membres devrait permettre d'améliorer la circulation de l'information, mais est rendue parfois difficile dans ce contexte d'intervention (forte volatilité sécuritaire et aire géographique d'intervention très étendue).

3. Construction budgétaire (dont cofinancement), règles et modalités de gestion financières :

- La construction budgétaire avec une participation initiale active de tous les partenaires permet ensuite de faire une répartition du budget par partenaire plus rapidement, sur la base d'une compréhension mutuelle des différentes lignes du budget.
- La négociation doit être engagée et le consensus trouvé entre partenaires avant le dépôt de la note d'intention, sur le budget d'overhead car les frais de gestion internes et coûts de structures sont souvent disparates selon les modèles organisationnels et économiques de chacun (de quasi nul pour un des partenaires maliens à plus de 15% pour un des partenaires internationaux).
- La capacité de cofinancement des partenaires devrait être bien évaluée et un mécanisme d'adaptation ou une parade en cas de défaillance devrait être clairement prévu en amont plutôt que d'avoir à gérer ce type de difficulté en cours ou pire, en fin de projet.

4. Gouvernance et fonctionnement du consortium (dont modalités de décision et arbitrage) :

Le comité de coordination permet de prendre les décisions à haut niveau tout en laissant une grande latitude de proposition aux équipes projets sur la mise en œuvre. Le chef de file doit avoir un rôle d'arbitrage final reconnu, en cas de désaccord (cela n'a pas dû être utilisé car pour chacune des difficultés rencontrées, un consensus a été trouvé par tous les directeurs pays).

5. Gestion des risques :

Le comité de sécurité, la tenue d'un suivi budgétaire consolidé trimestriellement et le comité technique, permettent d'identifier les risques en amont, d'en discuter entre partenaires afin d'avoir une capacité de réaction rapide. Cela est d'autant plus important lorsque le projet se déroule dans des zones de forte insécurité. Le fait que chaque partenaire gère ses RH et son budget défini par une convention de mise en œuvre avec le chef de file permet de clarifier les rôles et responsabilités en cas de difficultés.

4. RECOMMANDATIONS FINALES AUX PARTENAIRES FINANCIERS

1. Le délai entre la publication de l'AO et la soumission de projet finaux à l'UE doit être augmenté à au moins 50 jours hors périodes traditionnelles de prises de congés (mois d'août, fêtes de fin d'année), afin de permettre aux membres du consortium de définir leurs modalités de coopération et le ciblage de l'action de manière précise.
2. Le protocole de l'UE mis en place dans le cadre de ce financement Key incluant une phase d'incubation d'une durée de 6 mois pour affiner les propositions - phase qui finalement dure pratiquement 12 mois avec les phases de négociation et de validation entre le bailleur et le chef de file - ne doit être retenu que pour des projets d'au moins 48 mois.
3. Réduire le % de cofinancement pour les gros projets (plus de 5 millions €) dans des zones d'insécurité (et donc pour lesquelles, existe peu de diversification des bailleurs) pour ne pas mettre les ONG de taille moyenne et petite (internationales et locales) en difficulté.
4. Les règles de passation de marché, très lourdes et très contraignantes dans les zones de forte insécurité devraient être assouplies et prendre en compte le fait qu'il y a peu d'entreprises ou de fournisseurs de service dans ces zones, ce qui peut conduire à relancer des appels d'offres infructueux, et donc retarder la mise en œuvre d'activités.
5. Le fait de limiter à 50 % le ratio investissement /fonctionnement ne permet pas de prendre en compte les coûts supplémentaires que nécessite la coordination de consortium et à plus forte raison d'interconsortia.
6. Dans le cas d'interconsortia, il est nécessaire de définir en amont les temps de réunion, d'enquêtes pour la collecte de données, le temps de réalisation de documents, et ne pas les compter dans le calcul final coût de fonctionnement du projet.



1. FICHE D'IDENTITÉ

L'objectif global du projet 3 Frontières est de contribuer au développement et à la paix des territoires transfrontaliers. Son objectif spécifique est d'appuyer le développement socio-économique et de renforcer la cohésion sociale dans les territoires transfrontaliers. Ce dernier objectif se décline en trois résultats qui constituent des composantes du projet :

- Résultat 1 : Les filières agropastorales sont améliorées, génèrent des emplois et des revenus, notamment pour les jeunes et les femmes, et favorisent la gestion concertée et pacifiée des ressources naturelles
- Résultat 2 : Les collectivités de la zone frontalière sont renforcées et rendent disponibles et accessibles aux populations des équipements, infrastructures et services socio-économiques prioritaires au regard de l'apaisement des conflits
- Résultat 3 : Le dialogue social entre les composantes des sociétés locales est renforcé autour d'une compréhension commune des dynamiques de crises et conflits et des enjeux de cohésion sociale

Pays considérés : Mali, Burkina Faso, Niger

Période de mise en oeuvre : Phase d'amorçage : novembre 2018 - juillet 2019 ; Phase de déploiement : août 2019 - juillet 2022 avec probable prolongation d'un an.

Composition du consortium : Le consortium en tant que tel, regroupe l'IRAM (chef de file), le GRET, AVSF, et le Ciedel, tous membres du Groupes *initiatives*. Le GRET, AVSF et l'IRAM travaillent chacun dans un pays d'intervention spécifique en lien avec leur histoire respective. Le CIEDEL intervient de manière transversale au service des membres « opérateurs » sur des thèmes identifiés de manière conjointe afin d'alimenter les modalités d'intervention. AVSF au Mali est en partenariat avec PROMAN et l'AOPP, l'IRAM avec le Rail, et le CIEDEL avec DELTA C. Par ailleurs, AVSF, GRET, IRAM travaillent en partenariat étroit avec des Organisations de producteurs qui mettent en œuvre au profit de leurs membres un certain nombre d'actions de la composante « appui aux filières ». Il s'agit de l'AOPP au Mali pour l'AVSF, l'APSS au Burkina pour le GRET, et de Mooriben au Niger pour l'IRAM

Bailleurs principaux et montants considérés / bailleurs : En phase d'amorçage : AFD : 1 500 000 €, et le Centre de Crise du MEAE : 500 000 €

En phase de déploiement : l'AFD : 50 000 000 € pour le projet dont 19 000 000 € gérés directement par le consortium.

Type de projet et financement : Subvention en Gré à Gré.

Conventionnements : La convention entre l'AFD et le Groupement a été largement discutée au sein du consortium. La convention est au nom du Groupement IRAM-AVSF-GRET-CIEDEL, mais uniquement signée par le chef de file (IRAM). Des conventions spécifiques ont été signées entre chaque membre consortium et le chef de file.

Instances /modalités de pilotage et gouvernance : Actuellement, le projet 3F est en phase transitoire (entre la phase d'amorçage et la phase de déploiement) et le dispositif repose sur :

- **Un comité de direction**, qui regroupe les 4 directions des membres du consortium et qui assure la relation avec l'AFD, en charge des grandes orientations stratégiques,
- **Un comité exécutif**, composé des responsables techniques -siège- en charge du suivi du projet et qui se réunit tous les mois, pour partager sur l'avancée du projet afin que chacun sache ce qui se passe dans les autres pays,
- **Des comités de Pilotage au Niger, au Mali, appelé comité de revue au Burkina :** pour faire des points de suivi rapprochés sur les avancées et difficultés (interne pays).

2. SYNTHÈSE DES PLUS-VALUES ET DES RISQUES LIÉS DIRECTEMENT À LA MODALITÉ « CONSORTIUM »

Plus-values :

- Complémentarités techniques et géographiques entre les membres du consortium, et de leur antériorité de travail en partenariat dans les zones ciblées,
- Capacité financière des membres du consortium (sièges) et avances de trésorerie très conséquentes de leur part.
- Apprentissage mutuel (sur des aspects thématiques : filières, collectivités, ...ou autre : sécurité), qui dépasse le strict cadre du projet.
- Capacité à faire valoir un point de vue vis-à-vis de l'AFD : construire un positionnement commun, en réaction à l'approche 3D Défense - Diplomatie - Développement

Risques principaux :

- Risque d'une défaillance de coordination (car requiert du temps et induit des coûts élevés) pourtant essentielle.
- Risque d'un manque de cohérence dans la démarche (approches pays qui sont susceptibles de ne pas toujours s'inscrire en cohérence ; d'autant que la dimension « gestion des savoirs » n'est pas internalisée aux opérateurs de mise en œuvre sur le terrain, mais assurée par un membre du consortium dédié).
- Risque de ne pas réussir à construire une véritable « approche régionale » (3 projets juxtaposés).
- Risque au niveau des procédures internes (actuellement en phase de construction) : actuellement très souples, mais ne pas tomber dans l'extrême inverse (trop de bureaucratie), au risque de perdre de vue les enjeux du projet > l'enjeu est toujours de trouver le juste milieu.

- Risque lié aux « pas de temps » différents entre les 3 pays, qui (a) pèserait sur la dimension apprenante = pas possible de croiser les regards car stade de mise en œuvre des projets très différents et (b) induirait des difficultés à demander le renouvellement des avances, si un pays très en retard dans ses décaissements, mettrait alors en situation inconfortable les autres pays.

3. QUELLES SONT LES CONDITIONS – QUE VOUS AVEZ REMPLIES OU QUI DEVRAIENT L’ÊTRE – DE MAÎTRISE ET RÉUSSITE D’UN TEL CONSORTIUM ?

1. Modalités et étapes de création du consortium, négociation et identification de l’action :

- Une confiance réciproque et un langage et des principes d’intervention communs (ex : principe d’intervention similaire avec implication d’un partenaire local) ; des expériences préalables de consortium avec certains membres (pas une condition sine qua non mais un avantage certain !).
- Prendre le temps de la discussion sur les principes d’intervention, objectifs du projet, et « transversalité » de l’action (pour définir le projet en commun).
- Des discussions financières totalement transparentes et un traitement équitable pour ce qui est de l’enveloppe financière (au regard notamment du périmètre d’intervention et du nombre de communes concernées).
- Des règles de coordination suffisamment claires (définition des rôles, responsabilités des membres, gouvernance du projet et du consortium).

2. Modalités et étapes de mise en œuvre de l’action (dont partage de responsabilités) :

- Intégrer des échanges sur le diagnostic de situation et sur les enjeux identifiés pour produire de la connaissance et améliorer en continue les pratiques (ex : intégrer approche “ne pas nuire” au dispositif d’appui à la maîtrise d’ouvrage communale, savoir travailler dans un contexte sécuritaire très dégradé, ...).
- Tenir compte de l’évolution des contextes d’intervention et de la capacité du projet à mettre en œuvre les actions pour réajuster le cas échéant les modalités d’intervention (et par exemple revoir les répartitions entre pays).
- Exploiter / disposer d’un regard externe « neutre » sur les aspects opérationnels / mise en œuvre des activités dans chaque pays (comme celui que propose le CIEDEL) qui peut également alimenter la réflexion sur le mode opératoire du consortium.

3. Construction budgétaire (dont cofinancement), règles et modalités de gestion financières :

Capacité à préfinancer une grande partie des activités sur un tel programme.

4. Gouvernance et fonctionnement du consortium (dont modalités de décision et arbitrage) :

- Chaque membre doit jouer le jeu du consortium et respecter les règles qui le régissent (notamment respecter les aspects de coordination tels que définies de manière collective - par ex. : modalités de validation des TdR pour les expertises court-terme).
- Se donner la capacité à s’autoévaluer (liberté de parole des membres) et améliorer le dispositif existant (ce qui a été fait entre les deux phases).

5. Gestion des risques :

Risque sécuritaire prédominant : il s’agit d’une vraie question qui doit tenir compte de la « souveraineté » des acteurs terrains (qui disposent normalement d’une information actualisée et rapprochée et sont donc à priori en mesure d’évaluer la possibilité d’intervenir dans les communes d’intervention), mais la coordination doit également assurer une vigilance spécifique et pouvoir bloquer des missions terrain, si elle estime que les conditions minimales ne sont pas réunies pour pouvoir les faire et pour s’assurer d’une égalité de traitement des équipes terrain.

4. RECOMMANDATIONS FINALES AUX PARTENAIRES FINANCIERS

1. Au-delà du financement, **ne pas sous-estimer le temps de la discussion** (concertation entre membres du groupement) **et des diagnostics préalables** avant les activités proprement dites.
2. **Plus de cohérence et de constance** (ex : information sur les budgets, sur les objectifs, ...) **de la part du bailleur dans son positionnement, dans son discours** (agence régionale, agence nationale, ...) **et plus de clarté dans ses exigences** afin que le consortium soit en mesure de se positionner et de mettre en avant ses plus-values (en termes organisationnel, technique, financier).
3. **Reconnaissance de la part du bailleur qu’il ne peut y avoir d’ « harmonisation » des pratiques mais bien recherche d’une cohérence des interventions** dans le respect des contextes nationaux et des identités des différents membres du groupement.
4. **Privilégier aussi le dialogue technique**, et pas seulement le dialogue sur les aspects contractuels, financiers, et procéduriers.

RÉSUMÉ

Dans la continuité des précédents travaux sur les partenariats, le changement d'échelle, les coalitions d'acteurs et le risque-projet, le Groupe *initiatives* a souhaité s'interroger sur les intérêts des ONG à faire le choix de travailler en consortium. Ce numéro de Traverses constitue en quelque sorte un aboutissement de ces travaux. Avec cette nouvelle étude, le Groupe *initiatives* souhaite porter ses propositions et recommandations non seulement aux acteurs de la solidarité internationale, techniques et financiers, et autres parties-prenantes françaises, mais aussi à tous leurs partenaires dans les pays de coopération et à l'échelon européen.

Pour ce faire, neuf consortiums ont été **analysés, présentant des objectifs, périmètres et géographies diversifiés. Car analyser le consortium signifie bel et bien s'intéresser à une réalité multiforme, d'une part selon les acteurs qu'il associe** : plusieurs ONG françaises et leurs partenaires Sud - le Gi est un habitué de ce type de pratiques -, associées parfois à **des ONG internationales, voire d'autres entités de la société civile française et européenne, d'organismes de la recherche et des universités, des bureaux d'étude, des collectivités locales ou encore des entreprises.**

Numéro coordonné par



14 avenue Berthelot
Bâtiment F bis
69007 Lyon
FRANCE

Association française de solidarité internationale créée en 1977, AVSF met au service d'organisations paysannes les compétences de professionnels de l'agriculture, de l'élevage et de la santé animale. AVSF et ses partenaires mènent plus de 60 programmes de coopération dans 20 pays d'Amérique Centrale et du Sud, Asie et Afrique, AVSF milite et agit pour des agricultures paysannes et agroécologiques ambitieuses, en capacité de contribuer de manière durable à la sécurité alimentaire des villes et des campagnes, de résoudre la pauvreté et favoriser l'émancipation économique et sociale des hommes, des femmes et des jeunes du monde rural et de leurs organisations.



2, cours Foch
13400 Aubagne
FRANCE

Créé en 1976, le Geres est une ONG de développement internationale qui œuvre à l'amélioration des conditions de vie et lutte contre les changements climatiques et leurs impacts. En tant qu'acteurs de terrain, la transition énergétique est un levier majeur de notre action en faveur d'une plus grande Solidarité climatique.

LE GROUPE INITIATIVES

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.

Groupe
initiatives

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

www.groupe-initiatives.org

SES MEMBRES

