

NOTE DE POSITIONNEMENT du Groupe initiatives

Extrait des travaux publiés dans *TRAVERSES n°46*

Pour une prise en charge lucide et partagée avec nos partenaires financiers des risques dans les projets

RENDRE VISIBLES LES RISQUES...

La notion de risques liés à la mise en œuvre de projets de développement constitue une part importante et méconnue dans l'activité de nos organisations de solidarité internationale (OSI). Les risques les plus évidents sont induits par les contextes d'intervention, le risque sécuritaire pour nos équipes et partenaires devenant notamment de plus en plus prégnant sur certains territoires. D'autres sont indissociables de nos pratiques partenariales, mais une part demeure consubstantielle aux conditions de contractualisation avec leur lot de procédures complexes de plus en plus imposées par les bailleurs.

Pour les associations professionnelles de développement, notamment celles du Groupe initiatives, la gestion du « risque projet » se pose avec acuité. L'approche projet est en effet surdéterminante dans notre activité¹.

Or, notre façon d'anticiper, de gérer et d'atténuer ces risques peut laisser croire que ceux-ci n'existent pas. Ces risques sont pourtant multiples. Certains sont immédiatement visibles et peuvent être jugulés par des processus ad'hoc. D'autres, plus structurants, affectent notre efficacité et finissent par toucher l'essence même de nos organisations, handicapant à terme nos capacités d'initiative. A cela s'ajoutent les incompatibilités entre le temps des projets, celui des bailleurs et celui des acteurs des territoires. L'approche projet limite l'inscription de nos actions dans le temps long des enjeux de territoires.

Nous avons donc voulu les identifier pour les rendre visibles et lisibles. Nous avons choisi de reprendre les 7 composantes du « cycle projet »². Cela nous a conduit à répertorier plus de 120 risques, regroupés en 5 familles : financier, qualité, ressources humaines, juridique, réputation :

- Une partie concerne des risques internes à nos organisations (équipes, procédures, matériels) face auxquels nous nous outillons et nous adaptons en renouvelant régulièrement nos modalités d'identification, de prévention et de gestion³.
- L'autre partie concerne des risques externes (contexte/sécurité, procédures bailleurs, partenaires et populations cibles) qui ne relèvent pas de notre responsabilité, ni de notre seul périmètre d'action. Seules nos capacités de dialogue avec les différentes parties-prenantes permettent d'élaborer des stratégies collectives d'anticipation, de maîtrise et de définir équitablement les modalités de prise en charge.

... ET LES PARTAGER AVEC NOS PARTENAIRES FINANCIERS POUR MIEUX LES MAITRISER !

Nos 10 organisations ont joué le jeu – délicat - d'une mise à nu de leurs vulnérabilités, pour rendre visibles les « risques projet » sous leurs différentes formes et contribuer à la réflexion du secteur. Au final, si les risques sont effectivement inhérents à toute action, ils sont encore peu pris en compte par les bailleurs de fonds et sont

1. En 2015, au sein du GI, 539 projets et expertises ont été conduits dans 62 pays au travers de 776 conventions – d'objectifs et de résultats – signées avec des partenaires techniques et financiers, publics et privés.

2. Voir à cet égard l'article de Traverses N°46 sur la « Méthodologie de capitalisation ». Les 7 composantes d'un projet sont : les équipes, les procédures internes, le matériel, le contexte pays (dont sécurité), procédures bailleurs, les partenaires et les populations cibles.

3. Voir le dossier « Le terrain à l'épreuve des risques », Traverses 46

trop souvent réduits à quelques hypothèses critiques dans la dernière colonne du cadre logique !

Il nous apparaît urgent d'engager un véritable dialogue avec l'ensemble de nos partenaires internationaux et locaux, techniques mais surtout financiers, afin d'envisager ensemble les niveaux de probabilité et de dangerosité de ces risques (degré critique) et de les croiser avec des modalités de gestion (degré de maîtrise) plus justes.



7 CONSTATS CLEFS SUR L'ÉVOLUTION DE L'OCCURRENCE DES RISQUES DANS LES PROJETS

Les OSI sont reconnues pour leurs capacités de résilience : nos facultés à adapter notre fonctionnement, nos modalités opératoires et nos démarches partenariales en fonction de ces risques sont recherchées. Toutefois, cette résilience est aujourd'hui considérablement fragilisée par le cumul d'au moins **7 risques récurrents liés aux modalités financières et contractuelles** que nous proposons de mettre en discussion.

| | Procédures bailleurs | Partenaires | Pays (dont sécurité) |
|----------------|----------------------|-------------|----------------------|
| Financiers | 1, 2, 3, 4, 5 | 3, 4, 5 | 5, 6, 7 |
| Qualité | 1, 2, 3, 4, 5 | 3, 4, 5 | 6, 7 |
| RH et sécurité | 2 | 5 | 6, 7 |
| Juridique | 1, 2, 3 | 3, 4, 5 | 7 |
| Réputation | 2, 3 | 3, 4 | 7 |

Classification des 7 risques principaux par composante projet externe et familles de risques

1. Des procédures sans cesse plus complexes et sélectives au détriment de la diversité du secteur

Le champ des procédures des bailleurs apparaît - sur le fond comme sur la forme - de plus en plus complexe : impossible financement des études de faisabilité et de l'établissement de situation de référence, calendrier de conception, proposition en 2 étapes parfois fusionnées (note d'intention + proposition complète), rythme de reporting, précipitation des missions de monitoring, part et modalités de gestion des fonds en cascade, règles d'éligibilité des dépenses, modalités de cofinancement, logiques d'audit (y compris rétroactif pouvant aller jusqu'à 10 ans)... Autant de règles et procédures qui finissent par rendre hypothétique la cohérence, la pertinence et au final, la réussite des projets.

Face à cela, nous redoublons de vigilance et adoptons à grands frais (non couverts) des systèmes de veille technique et juridique pour garantir le respect de règles et d'obligations, de surcroît en perpétuelle évolution. **Le risque de bureaucratisation de nos équipes est grand, au détriment de la qualité des opérations réalisées.**

2. Des cadres contractuels toujours plus opaques et contraignants qui nous rendent aveugles et engourdis

Les conventions de financement sont le principal support qui nous lie aux bailleurs. Elles sont de plus en plus épaisses et complexes : volume démesuré des documents et des annexes, technicité de formulations empruntées au juridique, listes d'indicateurs de résultats, d'effets et d'impact inadaptées aux temps des projets, des enjeux de territoires et des populations cibles. Cette complexité offre des possibilités d'interprétation différentes voire opposées. *In fine*, elle conduit régulièrement à des déclarations d'inéligibilité a posteriori de dépenses pourtant engagées en estimant de bonne foi, être dans le respect des procédures.

Pour mieux décrypter et gérer ces contrats, nous nous entourons tant bien que mal, car trop onéreuse, d'une expertise juridique pour construire un arsenal de nouveaux outils de gestion que nous devons en permanence adapter aux spécificités de chaque partenaire financier. **Tant la nécessaire consolidation de nos équipes support (en nombre comme en compétences) que la prise en compte des temps de négociation, de médiation, voire de recours, supposent des coûts de gestion que les contrats ne couvrent pas.**

3. Des instruments financiers pour des consortiums imposés...

Nous constatons une évolution significative des instruments financiers, en particulier de l'Union européenne, et de leurs conditionnalités d'accès : des projets multi-pays, des partenariats pluri-acteurs, nécessitant des assises financières minimales importantes et parfois adossés à des logiques inacceptables de paiement aux résultats... Cela se traduit par des appels à projet dont les montants peuvent atteindre plusieurs dizaines de millions d'euros pour notamment (i) baisser les coûts de transaction et de gestion du bailleur et (ii) supposément démultiplier les impacts⁴. Ceci exclut d'office les OSI de taille plus modeste dont l'efficacité et les impacts sont pourtant reconnus⁵.

Ces appels à projets nous mettent dans des situations préjudiciables pour trois raisons :

- **Le temps passé, nécessairement accru dans le montage de ce type de projet, par l'OSI chef de file** – et dans une moindre mesure par nos partenaires de consortium – **n'est pas rémunéré**. Cela est d'autant plus dommageable lorsque le bailleur demande la soumission directe du document de projet complet sans l'étape préalable de « note d'intention ».
- **Les chaînes de responsabilités financières et techniques qui incombent à l'OSI en charge des dépenses globales du projet** - et qui est contrainte de répercuter la plupart des règles à ses partenaires co-demandeurs - **sont dissuasives**. Et c'est au détriment de la pluralité et de la diversité des propositions et au profit de situations quasi-monopolistiques contraires aux principes des appels à projet.
- **Enfin, la taille de ces consortia d'opportunité engendre systématiquement des difficultés d'animation** qui peuvent rapidement mettre en péril toute velléité de mutualisation, de capitalisation, de passage à l'échelle ou même de plaidoyer collectif.

4. Voir à ce sujet la note de synthèse du Groupe initiatives « L'action des ONG face au défi du changement d'échelle » (Traverses 43).

5. Voir le courrier adressé par CONCORD, à la demande de CSUD, à la DG DEVCO sur l'appel à projet « Women and Sustainable Energy ».

4. ...contradictoire avec les principes de partenariats fondés sur la confiance et les complémentarités

Le porte-étendard du partenariat entre OSI européennes et acteurs locaux (OSC, collectivités locales ou pouvoirs publics) semble aujourd'hui être érigé au même rang que les aspects transversaux de bonne gouvernance, de genre, ou de climat : une conditionnalité de plus à remplir pour garantir une éventuelle qualité du projet. Or ces instruments financiers font fi du nécessaire temps de recherche d'équilibres partenariaux. Ils ne prennent pas non plus en compte **les nécessaires coûts de gestion et suivi-évaluation induits** (y compris des dimensions interculturelles), **ou l'augmentation requise des frais administratifs à partager entre structures.**

Si nous revendiquons le partenariat comme valeur centrale de nos initiatives de coopération⁶, celui-ci ne doit pas être instrumentalisé au profit de partenariats d'opportunité au service des bailleurs : devenir, par exemple, de simples « garants et contrôleurs financiers » vis-à-vis de partenaires jugés insuffisamment « solvables et sérieux », comporte le double risque d'une ingérence de nos OSI auprès de partenaires locaux et d'un partenariat vidé de tout sens et de toute confiance.

5. Des logiques de cofinancements de plus en plus irréalistes, surtout dans un monde où l'APD se raréfie !

Le cofinancement est devenu un des mots-clefs de notre travail. Nous nous demandons ce qui justifie aujourd'hui le recours à cette conditionnalité tant elle engendre des difficultés dont certaines sont financièrement et juridiquement irrémédiables. En fonction du taux plafond, des conditionnalités parfois appliquées à la nature des cofinancements à apporter (privés, collectivités locales...) et des conditions de bouclage du plan de financement au dépôt du projet, les mois suivants se commuent en une course éfrénée aux cofinancements. Cette préoccupation est aussi celle de nos partenaires, contraints aux mêmes pourcentages, souvent au pro-rata du budget qu'ils gèrent directement. Cela se fait au détriment de l'énergie et du temps investi au service de la mise en œuvre du projet et de la qualité des actions.

Là encore, les risques sont d'abord supportés par les OSI chefs de file qui endossent les responsabilités juridiques et financières et risquent de clore un projet déficitaire... Or les modèles économiques fragiles de très nombreuses OSI supportent mal de tels déficits et peuvent aller dans certains cas, jusqu'à mettre l'organisation en péril.

6. Deux injonctions paradoxales : ambition/volume financier des appels et efficience/qualité des projets

Ces risques ci-dessus mentionnés ont des incidences financières et qualitatives : pour les maîtriser et les prendre en charge, il est nécessaire d'investir en amont (expertise, outillage), pendant (formation, suivi-évaluation) et en aval (couverture des pertes). **Pourtant, ces dépenses ne sont pas prises en charge par le budget des projets car, soit la dépense est inéligible, soit les ratios RH/Activités admis sont trop faibles.** Cette surdétermination de l'efficience du projet au détriment de sa qualité opérationnelle est un frein à leur simple mise en œuvre et un élément démultiplicateur des facteurs de risques.

7. Face à des territoires en mutation rapide : des exigences de flexibilité et de souplesse pour les procédures et les cadres contractuels

Les territoires où nous coopérons connaissent des mutations importantes et rapides : évolution des cadres administratifs et juridiques (réglementation locale, droit du travail, fiscalité, etc.), stratégies de développement (politiques publiques, marché de l'emploi, inflation, appareil statistique) instabilités politiques et environnementales, et de plus en plus, insécurité pour nos équipes, nos partenaires ou nos matériels. Pour y faire face, nos ONG de développement ont progressivement développé des stratégies d'anticipation et de prise en charge qui, sans être sûres à 100%, nous permettent de continuer à toucher les populations les plus défavorisées et les plus vulnérables.

Mais dans ce monde en mutation, ce sont davantage les bons réflexes et l'agilité qui permettront une efficacité dans la poursuite des objectifs visés. Aujourd'hui, **ces exigences sont encore trop souvent incompatibles avec les procédures et les cadres contractuels qui nous sont imposés par les bailleurs.**

RECOMMANDATIONS DU GROUPE INITIATIVES

Au regard de ces 7 risques liés directement à ces modalités financières et contractuelles, le Groupe initiatives recommande :

En matière de moyens financiers

- Des appels à projets dont **les volumes budgétaires minimaux exigés restent cohérents avec la réalité de l'économie de la majorité des ONG de développement** (capacité de trésorerie, capacité d'absorption du risque financier, etc.).

- **Une prise en compte de la gestion du risque dans les coûts directs des projets** : études de faisabilité, outils de gestion spécifiques, consolidation des équipes supports, formation RH, coûts spécifiques sécuritaires, etc.

- **Une augmentation du ratio « RH / Activités » dans les budgets des projets** : l'ensemble des coûts liés à la prise en charge des risques doit être revu selon leur probabilité et leur dangerosité et ce en fonction de la nature du projet. Il en découlera une augmentation des coûts d'appui, de suivi, d'évaluation et de contrôle incompatible avec une stricte logique d'investissements.

- **Une reconnaissance de frais administratifs et financiers à hauteur de 15% des coûts directs** (soit un doublement de 7 à 15 % pour les projets européens), en adéquation avec l'évolution de nos modèles économique et organisationnel pour mieux prendre en compte les risques inhérents à la mise en œuvre des projets. Ce doublement ne saurait remettre en cause **l'efficience de nos modalités de fonctionnement et de gestion comparativement à de nombreux acteurs de l'aide internationale.**

En matière de relations partenariales

- **Davantage de souplesse dans les règles de partenariat énoncées par les bailleurs pour garantir une meilleure prise en compte de nos projets associatifs respectifs** (valeurs, histoire, domaines d'expertise) et valoriser ainsi notre droit à l'initiative et relever les enjeux de qualité.

6. Consulter le dossier « Partenariat » du Groupe initiatives comprenant Traverses 42 « Les partenariats au cœur des enjeux de territoire » et la note de positionnement du Gi « Osons questionner nos convictions » : Position n°5 « Des modes de financements en rapport avec les discours. »

- **Des cadres contractuels qui affirment les principes de partenariat⁷ et reposent sur le partage** des responsabilités et donc des risques. Il est par exemple reconnu que les partenariats n'ont de sens et de réelles plus-values que lorsqu'ils sont construits dans le temps.

- **Des coûts directs du projet qui intègrent les coûts de transaction et de gestion induits par les partenariats** (rencontre, formation) et incluent les temps de conflits voire de rupture dans la gouvernance du projet.

En matière d'adaptation aux contextes pays

- **Des souplesses en termes de prise en charge des coûts liés à la sécurité des personnels et des biens** (incluant les frais liés à la suspension temporaire d'une action – maintien de RH – voire définitive pour cas de force majeure – coûts de licenciements) et **de couverture des charges** liées au nécessaire renforcement du suivi du projet.

- **Une gestion simplifiée de l'utilisation des imprévus.**

CONSTRUIRE UNE COALITION D'ACTEURS POUR ENGAGER UN DIALOGUE AVEC NOS PARTENAIRES FINANCIERS

Si nos OSI s'engagent à poursuivre collectivement l'élaboration, le partage et la mutualisation d'outils et de bonnes pratiques de gestion, nous ne nous en sentons pas moins isolées et parfois démunies face à des risques que nous ne pouvons pas maîtriser car ne dépendant pas de nous : devons-nous alors continuer à gérer seuls l'ensemble de ces risques projets ? Les bailleurs de fonds, dont les pratiques nous exposent toujours plus peuvent-ils nous entendre et remettre en cause certaines de leurs exigences pour que les risques constatés, ne soient pas responsables à court terme, de projets peu efficaces, et à moyen terme, de la disparition de plusieurs de nos structures ? Nous pouvons affirmer qu'en l'état actuel, aucun projet n'offre suffisamment de marge pour couvrir les risques réels qu'il fait courir à nos organisations. Et nous regrettons l'apparente asymétrie des rapports de force et le manque d'espaces de dialogue entre les OSI et certains bailleurs⁸, notamment l'Union européenne.

Nous souhaitons porter ces propositions dans les différents espaces de réflexion et de décision en construisant des alliances pluri-acteurs avec la société civile française (Coordination SUD) et européenne (CONCORD) et les pouvoirs publics français (MAEDI, AFD) pour échanger avec les institutions européennes (DEVCO, NEAR, HOME) afin de contribuer à la nécessaire rénovation de nos modèles de coopération et de solidarité internationale.

7. Voir les positions n°1, n°4 et n°5 de la note de positionnement du Gi sur le partenariat « Osons questionner nos convictions – 7 engagements et propositions pour rénover le partenariat face aux enjeux de territoire » (op. cit.)

8. Le modèle des chantiers menés depuis 2013 entre CSUD et l'AFD dans le Cadre d'Intervention Transversal OSC et au sein de la COFRI est à cet égard très inspirant.



Groupe initiatives

Campus du Jardin Tropical s/c AVSF
45 bis, avenue de la Belle Gabrielle
94 736 Nogent-sur-Marne
contact@groupe-initiatives.org

www.groupe-initiatives.org

Coordination : Olivier Le Masson (Grdr), Jeremy Casteuble (Groupe initiatives)

Comité de pilotage et auteurs : Laurence Tommasino (GERES), Olivier Le Masson et Marie Bultel (Grdr), Damien Thibault et Marie-Odile Cardera (Gret), Frédéric Bunge (Iram), Jeremy Casteuble (Gi).

Ces travaux et ce numéro Traverses ont été soutenus financièrement par



SES MEMBRES



Retrouvez toutes nos publications en ligne sur <http://groupe-initiatives.org/-Publications->