

# Quelle prise en charge du risque projet par les OSI ?

Sous la coordination d'Olivier Le Masson (Grdr) et Jeremy Casteuble (Gi)

## Résumé

Le risque est devenu un élément clé de l'identité des organisations de solidarité internationale (OSI). Sa gestion détermine nos modalités de travail et les OSI sont de manière croissante reconnues et recherchées pour leurs propres facultés de résilience, en accordant leur fonctionnement, leurs modes opératoires et leurs démarches partenariales aux situations spécifiques et enjeux critiques des territoires.

Avec près de 540 opérations dans 62 pays et 780 contrats annuels, les projets des organisations du Groupe initiatives (Gi) baignent dans un halo de risques. Ce constat nous a incités à mettre en discussion ce sujet encore trop souvent tabou dans le secteur.

Ce 46<sup>e</sup> numéro de Traverses propose une réflexion méthodologique, qui s'appuie sur des études de cas et des regards d'experts, ouvre une discussion stratégique avec les partenaires techniques et financiers pour une prise en compte et un partage plus équilibré du risque dans ses différentes dimensions.

## Sommaire

Editorial	3
Cadrage	4
Méthodologie de capitalisation	8
Le terrain à l'épreuve des risques	12
Regards extérieurs	22
Elargissement conclusif	32
Note de positionnement du Gi	34

# Méthodologie des journées d'études du Groupe initiatives

La démarche de la série Traverses consiste à tirer des enseignements critiques des pratiques des organisations du Groupe initiatives pour contribuer au débat stratégique et méthodologique du secteur de la solidarité internationale.

De 2008 à 2012, le Gi a organisé, en France, une série de journées d'étude pluri-acteurs autour de sujets d'actualité en les alimentant de cas pratiques et d'analyses de praticiens.

A partir de 2013, la démarche des journées d'étude du Gi a évolué en s'inscrivant également sur les territoires de coopération de ses membres. L'idée directrice est de valoriser le vivier d'expériences et d'expertises de ses membres et de ses partenaires locaux par des échanges de pratiques pour produire de la connaissance avec les acteurs mobilisés sur le terrain.

La méthodologie de travail développée par le Gi, avec l'appui financier de l'AFD, s'appuie sur les expériences spécifiques de terrain pour aboutir à la formulation de recommandations et à des prises de position collectives.

Ce cycle de travail sur le risque projet s'organise en 4 étapes :

- Un atelier d'échanges de pratiques organisé en septembre 2016 (Nogent-sur-Marne), ayant réuni 23 salariés et administrateurs des 10 organisations du Gi autour des modèles économiques et de la dimension financière du risque projet ;
- Une journée d'étude organisée en novembre 2016 (Nogent-sur-Marne), ayant réuni 50 participants, où ont été présentés les outils méthodologiques, trois études de cas et des regards d'experts ;
- La publication de ce numéro Traverses, qui reprend les points saillants des productions du comité de pilotage et de la journée d'étude ;
- Une note de positionnement qui ouvrira un cycle de plaidoyer à dimension européenne pour mettre en discussion les 7 risques principaux que nous avons identifiés quant aux modalités de contractualisation avec les partenaires techniques et financiers.



Coordination : Olivier Le Masson, 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



*Pour leur participation à l'animation de la journée d'étude et leurs contributions écrites à ce numéro, nous adressons nos sincères remerciements à :*

*Christophe Beth (Beth & Associés, grand témoin de la journée d'étude) ;*

*Olivier Thomas (IDEAS, grand témoin de la journée d'étude) ;*

*Brice Rogir (Sofideec Baker Tilly) ;*

*Valérie Huguenin (AFD/DPO) ;*

*Cécile de Calan (TransfaiRH) ;*

*Ludovic Donnadieu (Donnadieu & Associés)*

*Bruno-Georges David (Communication Sans Frontières)*

*Nous remercions chaleureusement l'implication de nos membres et collègues du Groupe initiatives ainsi que leurs partenaires, ayant participé à ces réflexions. Les analyses proposées s'alimentent de leurs pratiques et retours d'expériences.*



## Editorial

Par Arezki HARKOUK  
Directeur exécutif du Grdr  
Secrétaire général du Gi

L'analyse des risques liés à la mise en œuvre de projets, nous a révélé un aspect de notre champ d'activité étonnamment peu étudié, alors que nos organisations déroulent des trésors d'énergie pour juguler au quotidien ces situations plus fréquentes qu'on ne le croit.

Le risque est-il donc un impensé du cycle de projet ? Tout le laisse croire, et la colonne hypothèses des cadres logiques, quand bien même elle y fait référence, est loin de suffire pour les définir ou les anticiper et à plus forte raison les prendre en charge. Révéler ces risques est donc apparu indispensable : d'une part pour l'équilibre intrinsèque des projets (efficacité) et d'autre part pour questionner la cohérence entre les exigences de résultats dans des contextes complexes, en évolution rapide voire en crise, et les pratiques contractuelles des bailleurs de plus en plus léonines et basées uniquement sur le contrôle comptable des moyens.

C'est donc à cet exercice de capitalisation que nous nous sommes attelés pendant plusieurs mois et collectivement au sein du Gi en établissant une typologie agrégeant les risques classiques inhérents à toute activité à ceux spécifiques à nos projets de solidarité internationale. Leur recensement voulu exhaustif nous permet de qualifier l'écosystème dans lequel nous évoluons et d'en situer un tant soit peu les interactions porteuses de vulnérabilité. En partant de l'étude de situations réelles, malgré l'aspect sensible et intime du sujet, nous avons souhaité partager en confiance nos difficultés, nos solutions quand elles existent et plus loin sensibiliser nos pairs et nos partenaires et particulièrement financiers à l'incidence de ces risques tant sur l'efficacité des projets que de celles à terme de nos équipes.

Enfin, si cet exercice a montré l'incroyable agilité dont nos organisations font encore preuve pour s'adapter à des contextes de plus en plus complexes, c'est uniquement dans un contrat d'objectifs et de confiance avec les pouvoirs publics que nous pourrions retrouver collectivement de l'efficacité et de l'énergie pour relever le défi des ODD.



Journée d'étude du Groupe initiatives « quelle prise en charge du risque projet par les OSI ? »

# Quelle prise en charge du risque projet par les OSI ?



Jeremy Casteuble – Coordinateur du Groupe initiatives

Jeremy Casteuble est géographe, diplômé de l'université Paris-Sorbonne (Paris IV). Après des expériences en suivi-évaluation et gestion des partenariats, il s'est orienté dans la capitalisation d'expériences et l'animation de réseaux, d'abord au Grdr Migration – Citoyenneté – Développement, ensuite au Groupe initiatives dont il assure la coordination depuis 2014.



Christophe Beth – Directeur associé de Doucet, Beth et Associés - Directeur associé de SoftReport

De formation économique et philosophique, Christophe BETH a développé, avec ses associés de DBA, une clientèle dans l'économie sociale, en particulier auprès d'OSI. Ce modèle économique et l'impact des risques spécifiques sur les projets de développement sont au cœur de ses préoccupations. Dans SoftReport, société de conseil stratégique, éditrice de solutions décisionnelles, les métiers à cycle long et les montages économiques et juridiques complexes le mobilisent prioritairement. Des missions d'expertise en Afrique et en Asie, notamment en microfinance, ont forgé son expérience.

« Le risque est comme l'amour. Nous savons bien ce que c'est, mais nous ne pouvons pas le définir avec précision. »

Joseph STIGLITZ

La notion de risques-projets est nativement intégrée dans les démarches de travail des organisations de solidarité internationale (OSI) : le risque manifeste le contexte des pays et des territoires de coopération, largement sous le signe de l'incertitude liée à l'instabilité politique, aux fortes inégalités économiques et sociales, aux aléas climatiques, aux compétences contrastées des partenaires ; en interne, il requiert une vigilance sur la sécurité des équipes. L'anticiper et s'y adapter – par exemple dans les domaines de la sécurité alimentaire, de l'adaptation au changement climatique ou de la réhabilitation - sont deux qualités de

plus en plus perçues et attendues comme des savoir-faire spécifiques des OSI pour réduire en retour les principaux facteurs d'inégalité, d'injustice voire de conflits.

Le risque est ainsi devenu un élément clé de notre identité ; sa gestion détermine nos modalités de travail et les OSI sont de manière croissante reconnues et recherchées pour leurs propres facultés de résilience, en accordant leur fonctionnement, leurs modes opératoires et leurs démarches partenariales aux situations spécifiques et enjeux critiques des territoires.

Au demeurant, cette faculté de résilience, qu'elle soit acquise volontairement et revendiquée ou subie face aux réalités opérationnelles, ne saurait mettre un voile sur les réalités qui rythment notre quotidien. Constitutif de nos actions, le risque n'est finalement que très peu pris en compte par nos partenaires techniques et financiers, publics et privés, et souvent réduit à quelques hypothèses critiques dans la dernière colonne des cadres logiques. Pour le faire valoir, sans doute faut-il mieux le qualifier à la fois de manière générique dans la gestion de projets et plus ciblée dans le secteur du développement.

## Le risque, un sens commun ?

### Une étymologie incertaine

Du latin *resecum*, « ce qui coupe » ? Ce terme a désigné le rocher escarpé, l'écueil, et dès lors le risque encouru par les bateaux et leurs marchandises : ici, dès l'origine, le risque est rattaché à l'activité économique et à ses aléas.

Ou de l'arabe *rizq*, *قِزْر*, « un don fortuit » ? Là, c'est la bonne chance, la providence, le hasard heureux qui est entendu !

Les deux se complètent en fait et traduisent la polarité du risque, à la fois aléa et enjeu !

### Une définition qui fait consensus

Le risque est un aléa dont on peut qualifier l'occurrence et l'intensité, qui présente des enjeux positifs ou négatifs auxquels on est plus ou moins exposé et dont on doit décider s'il faut, et comment, se prémunir.

## LE RISQUE DANS LA GESTION DE PROJETS

« Il suivait son idée. C'était une idée fixe, et il était surpris de ne pas avancer. »

Jacques PREVERT

Les projets des OSI baignent donc dans un halo de risques contextuels, mais le risque-projet ne leur est pas réductible, car il dépend d'abord du statut de projet. Un projet<sup>1</sup> est un ensemble d'activités :

- ▬ Finalisé par l'atteinte d'un résultat défini préalablement ;
- ▬ Réalisé dans un cadre temporel précis, avec des dates de démarrage et d'achèvement fixées préalablement ;
- ▬ Doté d'un ensemble de ressources, d'une organisation et d'un mode de pilotage propres.

1 - Source : Philippe LORINO, Méthodes et Pratiques de la performance, 2003, Editions d'Organisation

En clair, un résultat attendu, un calendrier contraignant, une autonomie en termes de ressources, d'organisation et de pilotage ! Les projets ont ainsi pour particularité d'être **asynchrones**, du fait de temporalités distinctes et diversifiées, hors de l'annualité comptable, et de requérir **des cadres de gestion et de pilotage spécifiques et autonomes**. Le pilotage d'un projet ne se conçoit que relativement à son aboutissement (raisonnement à terminaison), seul terme en mesure d'anticiper les risques. En effet, le risque du projet est défini comme la possibilité que se « produisent un ou des événements empêchant le projet d'atteindre un ou plusieurs de ses objectifs ». Autrement dit (ISO 31020-2009) : « le risque est l'effet de l'incertitude sur l'atteinte des objectifs ».

L'anticipation consiste donc à identifier les événements susceptibles de contrecarrer leur réalisation. Dans notre domaine, l'approche quantitative (probabilités ou simulation des effets) est peu pertinente. L'analyse qualitative va se consacrer aux causes éventuelles et aux effets possibles. Préalablement, dans une optique de prévention structurée des risques, le projet doit pouvoir être classé dans une typologie croisant l'importance (budget, durée, impact stratégique,...), l'incertitude et la complexité, chaque axe nécessitant une décision et un suivi spécifiques. Le niveau de chaque risque peut alors être évalué par trois caractéristiques :

- ✚ La gravité des conséquences (intensité) ;
- ✚ La probabilité d'occurrence (fréquence) ;
- ✚ Le niveau des réponses de l'organisation (vulnérabilité éventuelle).

La gestion et le pilotage du projet se fluidifient en s'appuyant sur :

- ✚ La coordination et la coopération entre acteurs ;
- ✚ Une anticipation fondée sur l'apprentissage, la responsabilisation et la réactivité ;
- ✚ Une activation permanente des « clients » du projet.

A ces conditions, la gestion des risques contribue à créer et préserver la valeur économique et sociale des activités, à fluidifier et potentialiser le processus décisionnel, à promouvoir la crédibilité des OSI via la cohérence des acteurs et *in fine* à mobiliser et sensibiliser aux risques les équipes exposées.

## RISQUE DANS LE SECTEUR DU DÉVELOPPEMENT

Les projets de développement sont particuliers et fortement exposés : ils se déploient dans des terrains marqués par une forte vulnérabilité ; ils s'inscrivent souvent dans une temporalité longue ; le dispositif conventionnel est d'une complexité forte et croissante ; la dimension des projets s'accroît sans prise en

compte budgétaire des risques ; la géographie de terrains souvent dispersés complique la remontée des informations et partant le pilotage.

« Il vaut mieux penser le changement, que changer de pansement. »

Francis Blanche

D'autres facteurs, plus ponctuels, amplifient cette tendance : le mode de financement, qui requiert souvent des cofinancements notamment privés, est peu adapté au modèle français, l'humain tendant à aspirer les ressources issues de la générosité du public ; la dépendance aux normes des financements publics et à la culture comptable, qu'on songe aux rapports financiers, nuit à la mise en œuvre des démarches prospectives et préventives ; les audits se multiplient et s'élargissent, les cadres normatifs évoluent et sans toujours respecter, notamment au niveau européen, le principe de non rétroactivité...

Certains aspects de la coopération, très spécifiques, induisent des risques-projets parfois méconnus :

✚ Il y a une vingtaine d'années, le secteur est passé d'un régime de subventions *stricto sensu* à celui des conventions d'objectif dont l'objet est nettement défini et dont le budget global renvoie à des actions à réaliser ; dès lors, quand bien même les financeurs se substituent aux bénéficiaires<sup>2</sup>, ils devraient financer après validation la totalité du budget et intégrer une part dévolue à la couverture des risques, ou faire leur affaire des cofinancements s'ils ne souhaitent que partiellement participer. Ce non-dit ronge la structure économique et financière des OSI sans recours aux fonds privés et plus largement le secteur, notamment dans son potentiel d'innovation.

✚ Le projet lui-même n'a pas de définition juridique explicite et les OSI sous-estiment cette famille de risques : souvent, les fonds mobilisés pour l'aide sont la propriété des pays de déploiement des projets, nullement en principe celle des OSI ; qu'en est-il alors de la disposition des ressources induites ? Plus largement, le projet n'étant pas juridiquement défini, étant en quelque sorte « une patate chaude », quels sont les contours de la responsabilité des OSI : une obligation de moyens ou une obligation de résultat ? la réalisation de l'objet ou une logique de mandat valant mise en œuvre des moyens obtenus ?

✚ Financeurs comme OSI méconnaissent le risque de contrepartie : les OSI ont le plus souvent un rôle d'intermédiation ou d'agencement, par exemple dans la microfinance, la mise en œuvre de techniques ou de commercialisations agricoles innovantes, la promotion immobilière sociale, l'appui à des projets d'électrification ou de réseaux sanitaires,... Or, les conventions sont silencieuses sur les pertes et risques portées par ces activités de contrepartie, les impayés de microfinance, les détournements de fonds dans les caisses malgré un dispositif procédural, des retards dans les projets immobiliers ou urbains. Cette question est centrale pour l'avenir.

2 - Voir à cet égard l'élargissement conclusif sur le triangle de l'ESS

## POUR LES ORGANISATIONS DU GROUPE INITIATIVES

Leurs spécificités les exposent particulièrement aux « risques-projet ».

**L'approche projet est surdéterminante.** En 2015, près de 350 actions sur les 540 recensées - soit 65% - relevaient de la mise en œuvre de projets de terrain. Ceux-ci sont financés en moyenne à 75% par la commande publique dont la moitié provient de l'Union européenne et de l'AFD, ce qui accroît leur vulnérabilité face aux évolutions régulières des pratiques de certains partenaires financiers (accroissement du montant moyen des appels à projets, pratiques de cofinancements, etc.).

**La gestion des contrats et des partenariats tend à la bureaucratisation** des organisations. Elle s'illustre par la nécessaire ingénierie financière et juridique déployée pour gérer en conformité, répondre aux engagements et maîtriser les procédures des 776 conventions qui ont été signées en 2015. Cette ingénierie est coûteuse et insuffisamment couverte par les modalités de financement.

**Le déploiement géographique sur 62 pays<sup>3</sup> et la mobilisation d'un vivier de 1 600 professionnels<sup>4</sup>** pose la question, outre les aspects sécuritaires de certaines régions, de l'adaptation aux cadres administratifs et juridiques nationaux (parfois incertains) : autorisations d'établissement, gestion des ressources humaines, assurances et engagements contractuels avec des ministères, des services publics ou des collectivités locales, etc.

## DOCUMENTER LE SUJET PAR NOS PRATIQUES ET ALIMENTER LES RÉFLEXIONS DU SECTEUR

Ces constats nous ont incités à lancer une réflexion collective relative aux formes et aux modalités de gestion des risques. Cette démarche n'a pas cherché à se baser sur la littérature technique du risque déjà très développée, notamment par les anglo-saxons. Elle vise plutôt à mettre en exergue les situations auxquelles des équipes opérationnelles et des organisations sont confrontées qui débouchent sur des outils de prévention ou de gestion du risque et *in fine*, sur des réussites ou des échecs.

Nous avons donc délibérément choisi de partir de nos pratiques pour partager, consolider nos outils, nos analyses et réinterroger le risque et sa prise en charge en vue d'alimenter la réflexion du secteur par une série de questions et d'enjeux :

▬ Rendre visible le risque : dans toutes ses dimensions, à toutes les étapes du cycle de projet ;

▬ Ne pas le réduire à son unique dimension financière, mais bien l'ouvrir aux dimensions qualité, juridique, RH et réputationnelle ;

• Saisir les opportunités de dialogue stratégique offertes par ce sujet :

• En interne de chaque organisation : le risque est l'affaire de tous, des fonctions stratégiques aux fonctions opérationnelles ;

• Au sein du Gi : réfléchir aux solutions offertes par un espace collectif en matière d'échanges de pratiques, mais aussi d'alliances possibles pour réduire nos vulnérabilités et construire un positionnement collectif<sup>5</sup>;

• Avec les acteurs de la solidarité internationale et les partenaires techniques et financier pour engager un plaidoyer opérationnel : consolider, enrichir, voir critiquer les analyses dans les espaces de réflexions et de décision en France (COFRI<sup>6</sup>, CIT-OSC) et à Bruxelles (CONCORD, Union européenne).

Nous souhaitons que ces travaux - méthodologie d'analyse, études de cas, regards extérieurs et prises de positions - présentés dans ce numéro 46 de Traverses contribuent à cette démarche.

3 - Dont 34 disposent de coordinations nationales

4 - Dont 85% sont basés sur le terrain

5 - Voir à cet égard [la note de positionnement en page 34](#) « Pour une prise en charge lucide et partagée avec nos partenaires financiers des risques dans les projets »

6 - Groupe de travail financements publics français de Coordination SUD

# Les associations du Groupe initiatives face aux « risques projet » en 2015

## COMPOSITION



**10** organisations



**421** partenaires locaux



**62** pays de coopération



**347** projets en cours

**539** opérations



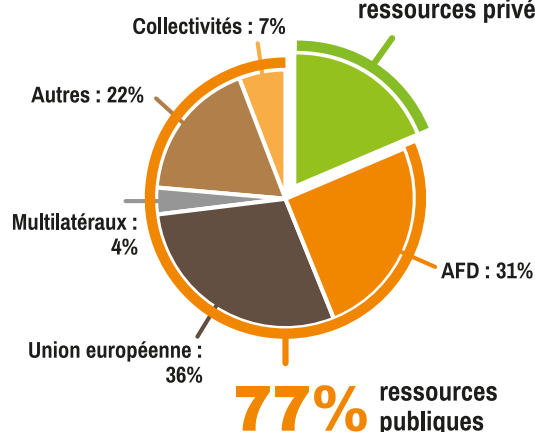
**192** expertises

## BUDGET



**76M€**

**23%** ressources privées



## RESSOURCES HUMAINES



**1613** salariés



**246** au siège



**1367** sur le terrain

## CONTRATS JURIDIQUES



**776** contrats bailleurs



**121** audits



**106** audits externes



**15** audits internes



**11** litiges

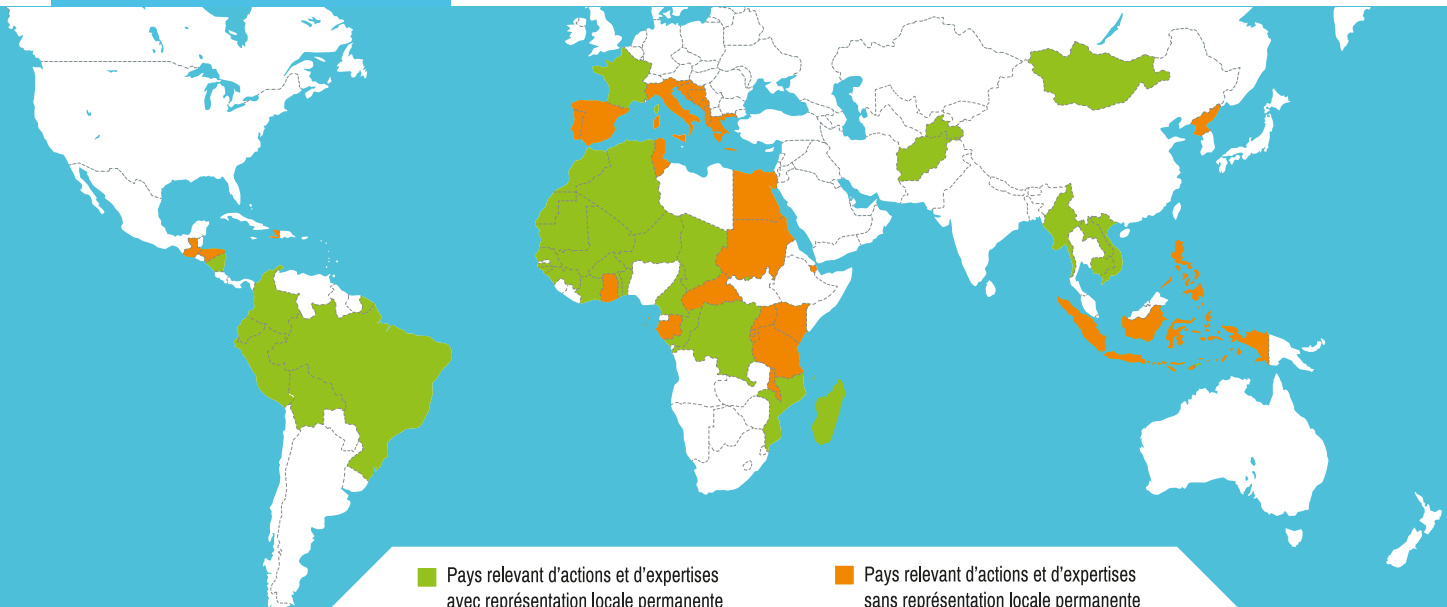


**5** litiges avec des contrats bailleurs



**6** litiges avec des partenaires

## PAYS DE COOPÉRATION



# Méthodologie de capitalisation

Par Olivier Le Masson, chargé des Partenariats Europe Afrique, GRDR



Géographe, spécialisé dans les problématiques de gouvernance locale, de développement territorial et de coopération internationale, Olivier travaille au Grdr Migration-Citoyenneté-Développement ([www.grdr.org](http://www.grdr.org)) depuis 2000. Il a développé une expertise spécifique sur l'intégration des mobilités comme facteur de développement territorial et sur l'optimisation des compétences des migrants le long des parcours et sur le « double-espace » migratoires. Il est actuellement chargé des partenariats Europe et Afrique au Grdr. Il a pour le Grdr chef de file animé les travaux des COPILS des journées d'étude du Gi dans le cadre des Traverses N°36 (Migration et Développement), N°42 (Partenariats et enjeux de territoires) et N°46 (Risques projet).

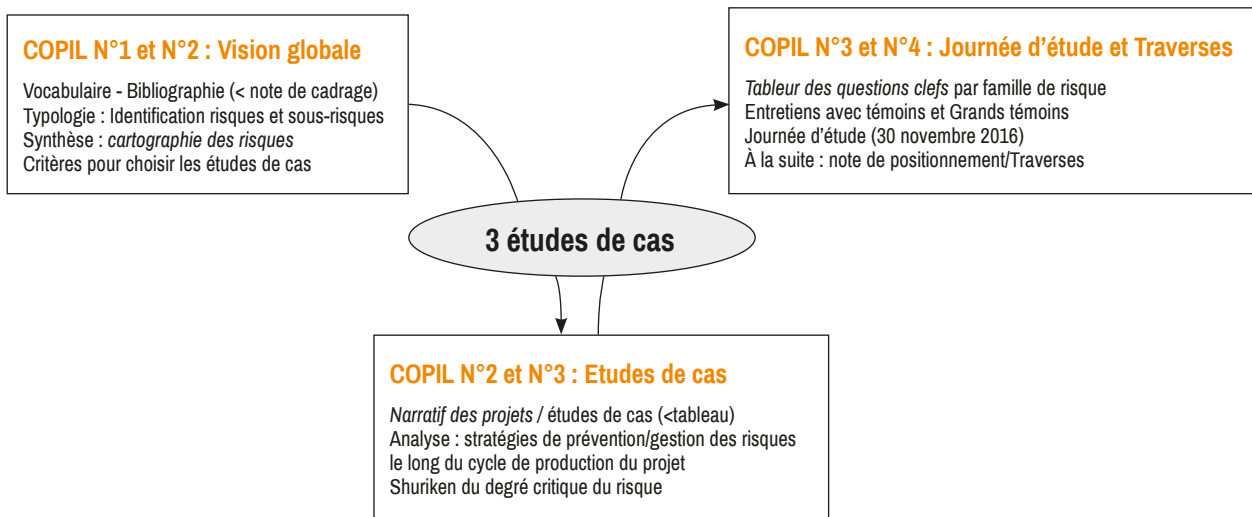
## UN PROCESSUS DE CAPITALISATION COLLECTIVE

Au premier trimestre 2016, le Conseil d'administration du Gi a validé la note de cadrage, première étape du processus de capitalisation qui aboutira un an plus tard à l'édition de ce Traverses N°46. Elle a permis de poser la problématique et de l'inscrire dans un contexte en mutation rapide, et de délimiter le périmètre du processus de capitalisation. Un comité de pilotage (COPIL : Grdr – chef de file, Geres, Gret, Iram + coordinateur Gi), a été mis en place, composé de 4 binômes regroupant :

- 🔗 Le/la directeur/trice des opérations ou chargé des partenariats ;
- 🔗 Le/la responsable Administration-Finances (DAF) et Direction Contrat-Finances (DCF).

Ces binômes « Techniciens/Fonction support » ont apporté leurs expériences confirmées et complémentaires en termes de connaissances des procédures bailleurs, de pratiques partenariales et de gestion du cycle de projets.

4 réunions du comité de pilotage d'une journée ont rythmé le processus durant 6 mois (Juillet 2016-Janvier 2017) et permis de construire une analyse croisée à partir d'études de cas concrets, d'expériences vécues et d'élaborer des outils méthodologiques pragmatiques dans le but de mieux comprendre et d'améliorer les pratiques.



## DEUX HYPOTHÈSES DE TRAVAIL

• **Il faut rendre visibles et lisibles les risques.** La façon dont les OSI de développement gèrent les risques au quotidien peut laisser croire que les risques n'existent pas. Nos organisations mettent encore le voile sur la réalité des risques inhérents aux projets qu'elles mettent en œuvre car (i) elles estiment qu'elles trouveront des solutions le moment venu et (ii) elles ne souhaitent pas dévoiler leurs vulnérabilités vis-à-vis de leurs partenaires financiers.

• **La question de l'anticipation des risques est complexe.** Il faut trouver un juste équilibre entre la recherche de l'impossible outil de prévention/gestion de 100% des risques et l'incertaine assurance du recours à l'intuition. Alors que certaines organisations ont élaboré des dispositifs de gestion du risque, les équipes peinent souvent à s'approprier les différents outils mis en place : quelles formes d'outillage opérationnel privilégier (grille, tableur, schéma, convention...) ? Quelles adaptations face

aux (rapides) évolutions du secteur ? Les risques d'aujourd'hui ne sont pas toujours ceux d'hier. Ils évoluent. Nos approches ne doivent pas être figées mais rester souples afin de pouvoir adapter au mieux nos outils à ces évolutions. En réalité, l'identification des risques fait appel à beaucoup d'intuition et d'estimations avec des analyses qui doivent être aussi bien quantitatives que qualitatives. Face à la fiction régulatrice de la formule du tableur, seule l'expérience peut permettre d'éviter le pire...

*Cadrages partenariaux : on peut toujours avoir des « accords types », mais il y a tant de « types » de partenaires ! (Copil)*

## LES 6 RISQUES DE LA JOURNÉE D'ÉTUDE... SUR LES RISQUES

Le COPIL a identifié les risques inhérents à l'animation de ce processus de capitalisation sur les risques... et dans lesquels il a veillé à ne pas tomber :

- 🔸 **La quête de l'exhaustivité** : les risques sont très nombreux et chaque projet en révèle de nouveaux... Nous avons affaire au tonneau des Danaïdes !
- 🔸 **L'envie de tout maîtriser** : c'est par essence impossible... au risque de se trouver comme Sisyphe avec son rocher !
- 🔸 **Le pragmatisme de l'approche analytique** : restons prudents - voire méfiants - si l'issue devait résider dans une solution uniquement à base de système procédural.
- 🔸 **Le cloisonnement des métiers** : efforçons-nous de penser un processus d'intelligence collective pour révéler la dimension stratégique de la prévention des risques.
- 🔸 **La synthèse** : « Tout est risque financier ». C'est certainement plus complexe !

## UNE APPROCHE CENTRÉE SUR LE PROJET

**Partir des composantes d'un projet...** : Pour dépasser la gestion « instinctive » des risques et ainsi éviter de les rendre « invisibles », nous sommes repartis des différentes « composantes » d'un projet, afin de visualiser, pour chacune d'elles, les risques et d'en révéler la face cachée (origine, menaces, incidences...). Suite au recensement des principaux termes se rapportant au champ lexical du « projet de développement », il en est résulté 4 grandes catégories renvoyant :

- i) au « **CONTEXTE** » du projet : géographie, territoires, aléas, histoire, enjeux... ;
- ii) aux « **ACTEURS** » du projet : publics, populations, équipes, partenaires, prestataires, bailleurs... ;
- iii) à l'« **INGENIERIE** » du projet : objectifs, actions, durée, contrat, suivi, indicateurs, évaluation, contrôle, capitalisation ;
- iv) aux « **MOYENS** » du projet : financiers, techniques, matériels.

Au final, le **tableau (page 38)** a constitué le socle méthodologique de la démarche de capitalisation.

**En colonnes**, les éléments liés aux différentes composantes d'un projet :

- 🔸 Les trois premières colonnes concernent des risques internes à

## La question du temps comme fil rouge

*Durée des projets, temporalités différentes selon l'ONG et les bailleurs, temps des acteurs (partenaires, population), vie des équipes, rythmes des procédures et audits intervenant jusqu'à 10 ans après la clôture du projet ! La question de l'articulation de ces temps est capitale dans l'analyse des risques le long d'un projet. D'autant qu'il y a aussi plusieurs temps dans la gestion des risques, du « préventif » (en amont), au « réactif » (pendant) et au « curatif » (en aval) : identifier, anticiper, maîtriser, juguler/mitiger, mesurer...*

- 🔸 **L'accusation** : « C'est la faute aux bailleurs ! » : nous sommes convaincus que seul le dialogue permet de partager les responsabilités et de trouver des solutions réalistes adaptées.

nos organisations (équipes, procédures, matériels) face auxquels nous nous outillons et nous adaptons en renouvelant régulièrement nos modalités d'identification, de prévention et de gestion.

- 🔸 Les quatre dernières colonnes concernent 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.

**En lignes**, les 5 familles de risques auxquels sont confrontés les ONG où les sous-risques identifiés génèrent des conséquences négatives qui se traduisent en impacts financiers, qualité, ressources humaines, juridique, réputation.

## La question sécuritaire

*Le titre « contexte pays (dont sécurité) » rend visible les questions de « sécurité » : les risques liés aux questions de sécurité sont de plus en plus prégnants dans les pays d'intervention : ils relèvent des réalités liées au contexte et ont des impacts dans les 5 familles de risques.*

# Matrice d'analyse des risques pour chaque composante d'un projet

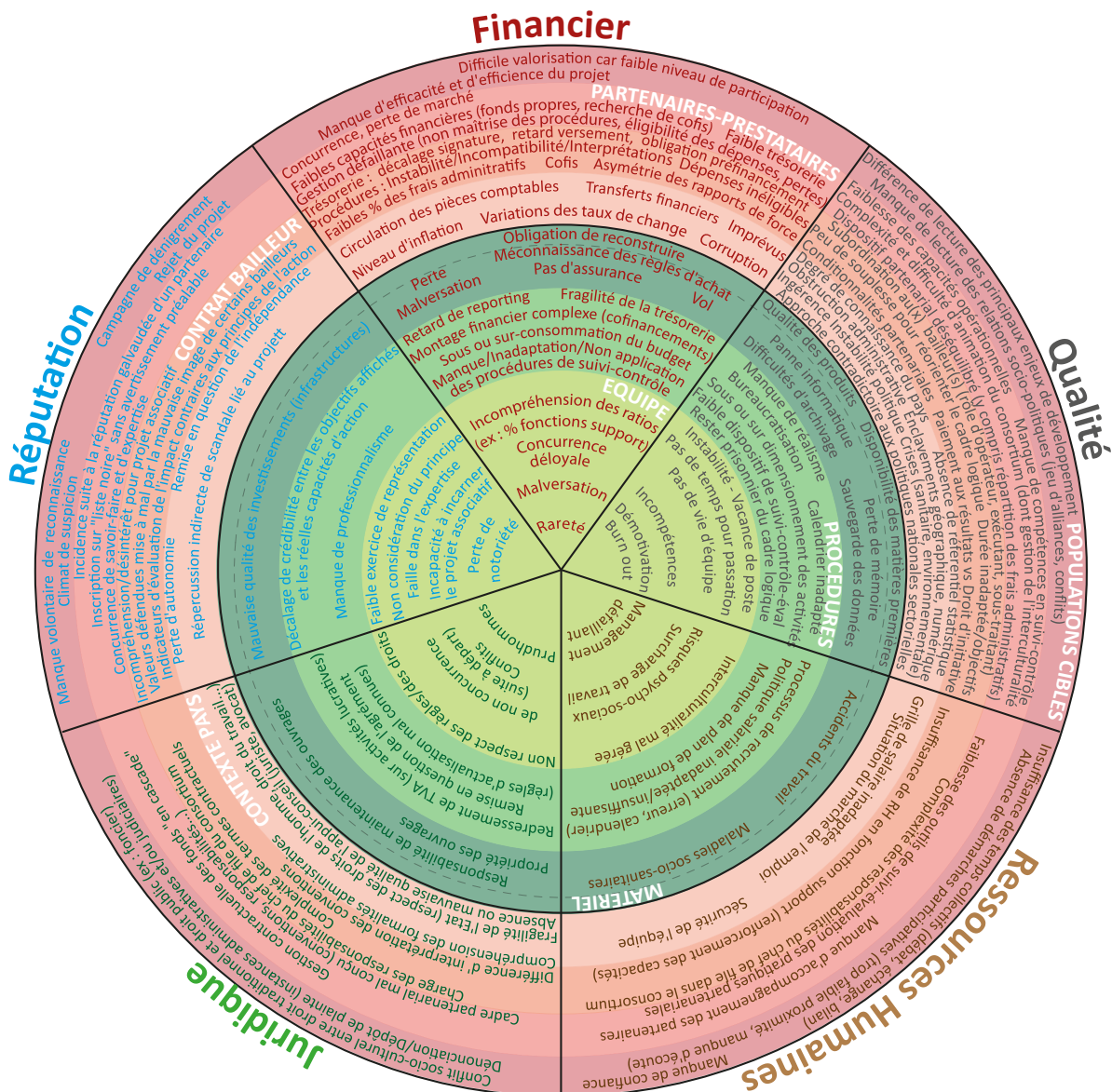
Chaque cellule correspond à plusieurs sous-risques précis, générés par l'environnement et ayant une répercussion sur l'une des 5 grandes familles de risques : plus de 120 risques ont été répertoriés par les membres du Gi et complétés par les échanges lors de la Journée d'étude.

La représentation graphique sous forme d'essai de « cartographie des risques » permet dans un premier temps de rendre

visible l'ampleur de la problématique des « risques au cœur des projets » et dans un second temps d'identifier plus particulièrement les risques les plus importants rencontrés dans un projet (système de pondération – Voir les études de cas dans la partie « Le terrain à l'épreuve des risques »)

Cf. Tableau des sous-risques en annexe p. 38

## Essai de « Cartographie des risques » inhérents au projet de développement



### Les 7 composantes d'un projet

- Les 3 composantes "internes" à l'association**  
Equipe - Procédures de l'OSI - Matériel
- Les 4 composantes "externes" à l'association**  
Contexte pays (< sécurité) - Contrat bailleur  
Partenaires/Prestataires - Populations cibles

### Les 5 familles de risques

- Financier**
- Qualité**
- Ressources humaines**
- Juridique**
- Réputation**
- Identification de 120 "sous-risques"**

... et expérimenter la méthode sur la base d'expériences concrètes, vécues, de gestion de projet : après avoir analysé les risques générés par les différentes composantes du projet, nous avons cherché à savoir à quel moment les risques apparaissent et comment nous les appréhendons à chacune des 4 étapes du cycle de production du projet.

- ✎ Pour lesquels l'OSI a suffisamment de recul et a tiré des enseignements/préconisations utiles.
- ✎ Qui ont fait l'objet de mesures préventives et/ou correctives, et dont l'OSI a pu faire le bilan.
- ✎ Qui ont eu (ou auraient pu avoir) des impacts qui ont/auraient généré une incidence... sur l'OSI.

✎ Qui peuvent être présentés en toute transparence par l'OSI avec une analyse critique suffisante pour faciliter les débats lors de la journée d'étude.

Au final, le COPIIL a gardé trois projets offrant une focale sur l'une ou plusieurs des 5 familles de risques, mais qui au final illustrent **l'ensemble des familles de risques** :

- ✎ 15 ans de risques et de solutions, retour sur le projet Caixa Comunitaria de l'IRAM au Mozambique.
- ✎ Leçons et procédures de gestion des risques tirées de l'expérience du Gret en Tanzanie.
- ✎ Les nécessaires adaptations au contexte sécuritaire du GERES en Afghanistan.



## S'INTERROGER AUX DIFFÉRENTES ÉTAPES DU PROJET POUR IDENTIFIER, ANTICIPER, GÉRER LES RISQUES

Pour faciliter le processus de capitalisation, nous avons produit une « **fiche d'analyse des risques au cours du projet\*** » dont l'objectif est, tout en reconstruisant le narratif du projet, de répondre aux 5 questions indispensables à se poser pour chaque risque identifié :

*Quels sont les coûts pour le projet et pour l'organisation ? Comment mesure-t-on ces coûts ?*

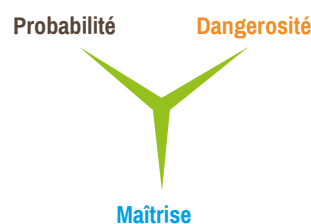
*Quelle est la couverture du risque ? (modalités internes et externes, moyens)*

*Quelle est la prise en charge (par les OSI / ou autres) ? Quel est le degré de (prise de) responsabilité des bailleurs ?*

*Quel est le degré de maîtrise par l'OSI : quelles sont les mesures mises en œuvre (préventives / correctives) ?*

*Qui gère le risque en interne, et pourquoi ? (équipes opérationnelles – techniques ? fonctions support ?, centralisées ou décentralisées ? avec ou sans les partenaires ?).*

Ce processus nous a permis par la suite de mesurer **les niveaux de dangerosité** des risques et d'identifier les étapes du cycle de production où ils ont le plus de probabilité d'intervenir (cf. **Etoile de pondération** ci-dessous).



L'étoile de pondération des risques (Mesure du degré critique des risques)

Enfin, notre capacité à les maîtriser circonscrit **le degré critique des risques**.

Les trois études de cas mises en débat avec les participants lors de la journée d'étude ont permis de lister les **principales questions\*** qu'il est nécessaire de se poser (et reposer) aux différentes étapes du cycle de production. Ces questions, posées dès l'amont du projet, devraient permettre de « *prendre le risque d'y aller ou pas* »...

\* Voir les documents en ligne sur le site du Gi : réflexions et analyses > Risques projets

# Le terrain à l'épreuve des risques

## Illustration par trois études de cas

### Étude de cas n°1

## 15 ans de risques et de solutions, retour sur le projet Caixa Comunitaria de Microfinanças de l'Iram au Mozambique

Par Frédéric Bunge – Responsable administratif et financier, Iram

L'expérience de l'Iram propose une configuration d'assistance technique qui confère un rapport aux risques différent des études de cas du GERES et du Gret.



*Frédéric Bunge a exercé des fonctions de direction au sein d'une coopérative de microfinance au Mexique avant d'intégrer l'IRAM en tant que chargé de programme, spécialisé sur des problématiques de gestion. Depuis trois ans, il travaille au service gestion de l'IRAM et est ainsi impliqué dans la construction et la mise en œuvre des différents projets portés par cette organisation.*

### 1. INFORMATIONS GÉNÉRALES

- ▬ Nom : Caixa Comunitaria de Microfinanças
- ▬ Période : 1997 à 2012
- ▬ Bailleurs : AFD (1997-2010) puis Union européenne (2008-2012)
- ▬ Thématique : Microfinance

### 2. RÉSUMÉ DE L'INITIATIVE

#### Montage du projet et contractualisation

A partir des années 90, l'IRAM assiste plusieurs institutions de microfinance, dont plusieurs depuis le démarrage de leur activité (Guinée Conakry, Comores, Niger...). En 1995, l'IRAM réalise, sur financement AFD, une étude de faisabilité pour un projet de microfinance. Le programme démarre en 1997 en gré à gré.

Le projet est donc monté sur la base d'un partage de la vision entre financeur et maître d'œuvre. Il est conçu d'abord comme un projet d'expérimentation méthodologique, dans les banlieues de la capitale puis dans le nord du pays – l'AFD y finançant un programme de développement agricole – ce qui implique une dispersion territoriale, pas nécessairement souhaitée par l'IRAM.

Le projet est d'abord financé par l'AFD (1997-2010) sur la base d'un contrat initial de 8 ans et un budget confortable. Il est ensuite financé par l'Union européenne (2008-2012) sur la base d'un appel à projet avec un remboursement des frais au réel.

#### Mise en œuvre

Le fonctionnement contractuel sépare la partie « projet » de la partie « assistance technique ». La partie projet est gérée sur place par l'assistant technique puis le directeur. Les transferts de fonds de l'AFD sont réalisés directement sur les comptes du projet au Mozambique et font l'objet d'un reporting spécifique (fonctionnant sur le principe d'une caisse d'avance). La partie assistance tech-

nique (permanente et ponctuelle) est gérée depuis IRAM France (reporting et mouvement de trésorerie). Un fonds de crédit est confié au projet, géré sur place, et prêté aux caisses locales. Dans la comptabilité de l'IRAM, seule la partie assistance technique est donc reflétée.

Le projet est initialement structuré autour de caisses gérées par des élus bénévoles et d'une structure d'appui technique (contrôle interne, gestion, formation...). Ces structures vont au cours du projet être organisées en guichets rattachés à des caisses, et les bénévoles vont devenir des prestataires de services, rémunérés sur la base de commissions. Les caisses sont la propriété de leurs membres et la structure centrale est gérée par les élus des caisses.

#### Clôture

Des audits ont été réalisés annuellement durant la mise en œuvre du programme par différents grands cabinets d'audits.

La difficile implantation d'un nouveau système d'information à partir de 2008 a impliqué des difficultés de rendu de compte pendant une période, résolues par la resaisie de l'ensemble des opérations sur plus d'un an.

Par ailleurs, les implications des modalités de rendu de compte sur convention UE, projet « au réel », profondément différentes de celles de l'AFD, n'ont pas été pleinement appréhendées par les équipes du projet, et ont impliqué un accompagnement renforcé par les équipes IRAM.

Le travail d'accompagnement a porté ses fruits et a permis d'éviter d'éventuels inéligibles. Il a néanmoins représenté un « coût caché » d'accompagnement.

### 3. IDENTIFICATION DES RISQUES PRINCIPAUX ET SOLUTIONS MISES EN ŒUVRE

#### Risques financiers

**Taux d'intérêt :** Le projet est doté d'un fonds de crédit, mis à disposition par l'AFD. Le projet ne supporte donc pas de risque de taux d'intérêt passif.

**Taux de change :** Le projet est financé en euros. La mise en œuvre de la partie « projet » est principalement réalisée en monnaie locale (meticaïs). La position de change a été plutôt favorable pendant le projet, permettant de faire de ce risque une opportunité.

#### Risques opérationnels

**Risque crédit :** après une croissance sur les trois premières années, une crise de non remboursement est survenue. Cette « crise des trois ans » a été observée dans plusieurs des projets de microfinance appuyés par l'IRAM. La durabilité du projet et le caractère restant expérimental à cette époque (donc niveau d'opération maîtrisable) ont permis d'accompagner le renforcement du processus crédit.

**Fraude :** du fait d'un réseau bancaire suffisamment dense, les crédits sont octroyés par chèque et les remboursements sont réalisés par dépôt dans les agences bancaires. Cette méthodologie permet de limiter les risques liés à la manipulation des fonds. Néanmoins, au début des années 2000 plusieurs fraudes sur chèques ont été détectées amenant à un renforcement du contrôle interne.

**Système d'information :** après une première phase basée sur un système d'information manuscrit, le projet s'est doté d'un système d'information pour le suivi des opérations de crédit. Face au développement du volume d'opérations, une nouvelle solution informatique a été choisie en 2008. La migration, mal réalisée, a généré une perte de contrôle de l'information pendant plusieurs mois et a contraint à ressaisir l'ensemble des informations – et donc mobiliser beaucoup de temps et de ressources humaines – pour permettre la bonne gestion des opérations.

**Evolution des orientations stratégiques :** A la fin des années 1990, la stratégie de l'AFD a évolué vers un intérêt plus pro-

noncé pour les entités bénéficiant de financements privés, considérées comme plus à même d'apporter un point de vue professionnel dans la gestion des institutions. Ceci a remis en cause l'approche de l'IRAM, davantage orientée vers la participation des bénéficiaires. L'implication des parties prenantes (investisseurs extérieurs et bénéficiaires) a suscité de nombreux débats qui ont finalement débouché sur un compromis : la création d'un fonds de crédit dans lequel des investisseurs externes pourraient verser des financements, sans pour autant siéger directement au conseil d'administration.

#### Risques Ressources Humaines

**Disponibilité de personnel qualifié :** Ce risque a été contrecarré grâce à un taux de change favorable permettant d'offrir des rémunérations compétitives et au bassin d'emploi intéressant autour de la capitale, permettant l'intégration de cadres de bon niveau.

**Modalités de rémunération :** une rémunération variable a été mise en place pour les prestataires de services, permettant une motivation des équipes. Les mécanismes prenaient toutefois insuffisamment en compte la qualité du portefeuille qui a subi une détérioration.

**Assistance technique :** La durée du contrat principal a par ailleurs permis de maintenir une assistance technique internationale significative sur une période satisfaisante.

#### Risques juridique

**Cadre juridique projet :** L'activité de microfinance est mise en place sous la forme d'une structure projet dont la réalité juridique reste ambiguë. Par exemple, les contrats de travail sont signés au nom d'IRAM CCOM, mais l'IRAM n'est pas enregistrée localement.

**Cadre juridique financier :** La banque centrale – qui assume la tutelle du projet – a initialement souhaité imposer le respect du cadre réglementaire financier en vigueur, rendu toutefois inapplicable en raison de son orientation vers le système bancaire. Les débats qui en ont débouché ont retardé l'octroi des premiers crédits d'une année.



## Risques réputation

Protégé des risques financiers ou opérationnels du fait de son activité d'assistance technique, l'IRAM n'en était pas moins vulnérable face au risque de réputation en cas d'échec du projet. Les deux bailleurs représentant près de 65% de son activité.

## 4. ENSEIGNEMENTS À TIRER DE CETTE EXPÉRIENCE

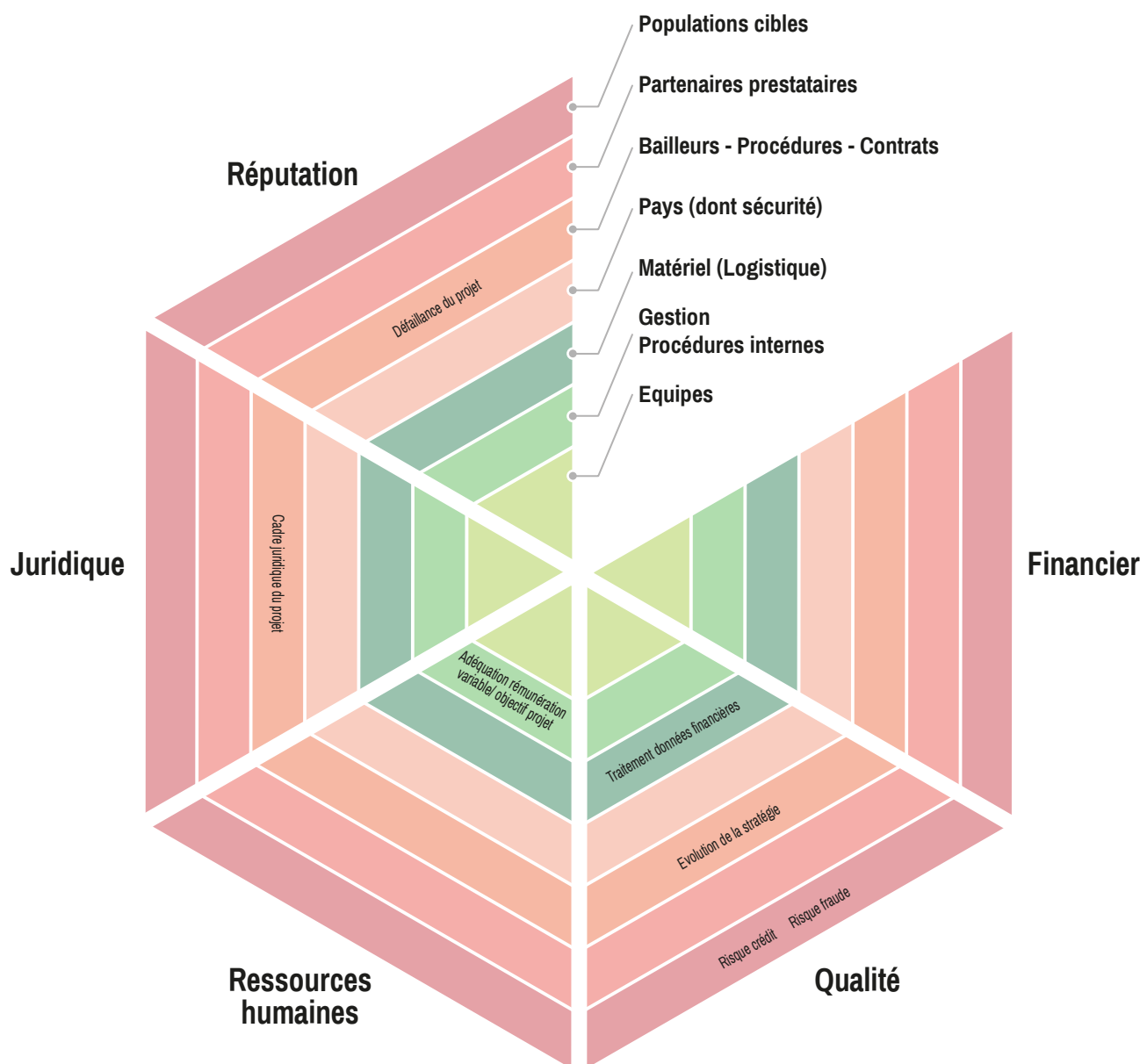
### Des coûts de gestion cachés pour l'IRAM

L'absence d'inéligibles pourrait faussement conduire à constater une absence de « coût du risque » sur le projet. La création et l'accompagnement de l'entité de microfinance ont été traversés par plusieurs crises. Celles-ci sont certes classiques pour le secteur (portefeuille à risque, système d'information, etc.), néanmoins chacune d'entre elles a impliqué des « coûts cachés » - difficiles à chiffrer a posteriori - liés à la résolution des difficultés traversées (migration complète des données dans un nouveau système d'information par exemple).

## La prise en charge par l'AFD, l'UE et l'Iram

L'AFD prend en charge une part significative du risque au travers de la dotation d'un fonds de crédit, pour lequel, en cas de non remboursement par les clients, la responsabilité de l'IRAM n'est pas engagée. La confiance entre bailleur et OSI a permis d'affronter les difficultés inhérentes à la mise en œuvre de manière transparente et concertée. Les intérêts collectés sur les crédits ont permis de compenser les pertes et au final, le fonds de crédit s'est ainsi étoffé au cours du programme.

L'approche UE, intervenant en fin de projet, est sensiblement distincte, avec un remboursement des frais au réel et des obligations de restitution significativement plus lourdes. Les missions du siège ont par conséquent évolué, au cours de la dernière phase, d'un appui stratégique/ opérationnel à un appui administratif centré sur la reddition des comptes au bailleur.



# Leçons et procédures de gestion des risques tirées de l'expérience du Gret en Tanzanie

Par Damien Thibault, Directeur des opérations, Gret

L'expérience du Gret propose une réflexion sur les risques partenariaux générés par la gestion d'un contrat, en l'occurrence signé avec l'Union européenne.



*De par sa formation et son expérience professionnelle, Damien Thibault possède la triple compétence de direction/management, d'ingénierie de formation, formateur/animateur et de gestion et suivi de projet. En tant que Directeur des Opérations du GRET et grâce à sa longue pratique de terrain, il a une bonne connaissance des logiques d'acteurs et partenariales et des dynamiques territoriales.*

## 1. INFORMATIONS GÉNÉRALES

- ❧ Nom : Projet de développement des marchés de gros de productions vivrières de deux régions de Tanzanie
- ❧ Période : Janvier 2010 à Octobre 2011 – 22 mois
- ❧ Bailleur : Facilité alimentaire de l'Union européenne.
- ❧ Budget : 2,3 M€ dont 360k€ gérés par le Gret.
- ❧ Thématique : Développement agricole et sécurité alimentaire.

## 2. RÉSUMÉ DE L'INITIATIVE

L'objectif du projet était de faciliter la commercialisation des produits agricoles. Pour ce faire, le projet prévoyait 3 composantes :

- La construction et la réhabilitation d'infrastructures de deux marchés de gros de produits agricoles (maïs, riz, produits maraichers, fruits, etc.) et un appui au développement institutionnel local,
- Le renforcement des capacités entrepreneuriale et managériale des opérateurs économiques intervenant sur les marchés
- L'instauration d'un contexte permettant un accès équitable aux marchés à tous les opérateurs sans exclusion.

Le partenaire, une fédération d'OP tanzanienne en tant que chef de file était responsable de la mise en œuvre du projet. Le Gret apportait une assistance technique via la mise à disposition d'un Assistant Technique et la réalisation de missions d'expertise via des salariés du siège sur les aspects de :

- Développement institutionnel en lien avec les autorités locales,
- Appui conseil pour contribuer à des partenariats privé-public, pour conseiller les petites et moyennes entreprises rurales et pour contribuer aux politiques publiques de commerce agricole.

Des études sur les échanges commerciaux de produits agricoles dans la communauté des Etats d'Afrique de l'Est ont également été réalisées par le Gret.

## 3. IDENTIFICATION DES RISQUES PRINCIPAUX

A la fin des années 2000, lors de la conception de ce projet, le Gret était déjà doté de procédures internes facilitant et cadrant les montages de projet. Ce projet était considéré comme risqué de par sa **durée réduite** pour un **montant budgétaire élevé**, et de par le portage assuré directement par le **partenaire** tanzanien à la demande expresse du bailleur.

Les équipes en charge de l'accompagnement du partenaire Tanzanien ont largement participé au montage du projet. La notion d'assistance technique a été définie précisément puis après la validation du projet par l'Union Européenne ; le Gret a assuré le recrutement d'un AT parlant le Swahéli afin de faciliter la communication avec le partenaire et les bénéficiaires.

Parallèlement, une mission du partenaire au siège a été organisée pour bien clarifier les rôles de chacun et assurer la formation du Responsable A&F du partenaire au siège. Cette mission a permis également la signature d'un accord de partenariat qui nous semblait à l'époque exemplaire (partage des frais administratifs par exemple).

En cours de mise en œuvre du projet nous avons rencontré deux difficultés :

- Les collectivités territoriales n'ont pas apporté les cofinancements attendus.
- Le projet a pris du retard ; les marchés ont été inaugurés sept mois après la clôture officielle du projet ; un avenant de temps n'étant pas possible. Il en a résulté des dépenses inéligibles.

Du fait de ces difficultés, la clôture du projet a été complexe avec un rapport final au bailleur présentant un budget moins élevé qu'initialement prévu. Le chef de file n'a donc pas obtenu le montant de frais administratif escompté et s'est trouvé dans l'impossibilité d'honorer la dernière facture du Gret. Cet impayé a nécessité une mobilisation forte des directions des deux organisations notamment pour reconstituer les faits, les responsabilités, puis négocier le partage des pertes financières.

## 4. PARADES ET ENSEIGNEMENTS

De cette expérience malheureuse, il est apparu que :

- Même si le risque avait été anticipé, les procédures et les outils en place étaient incomplets :

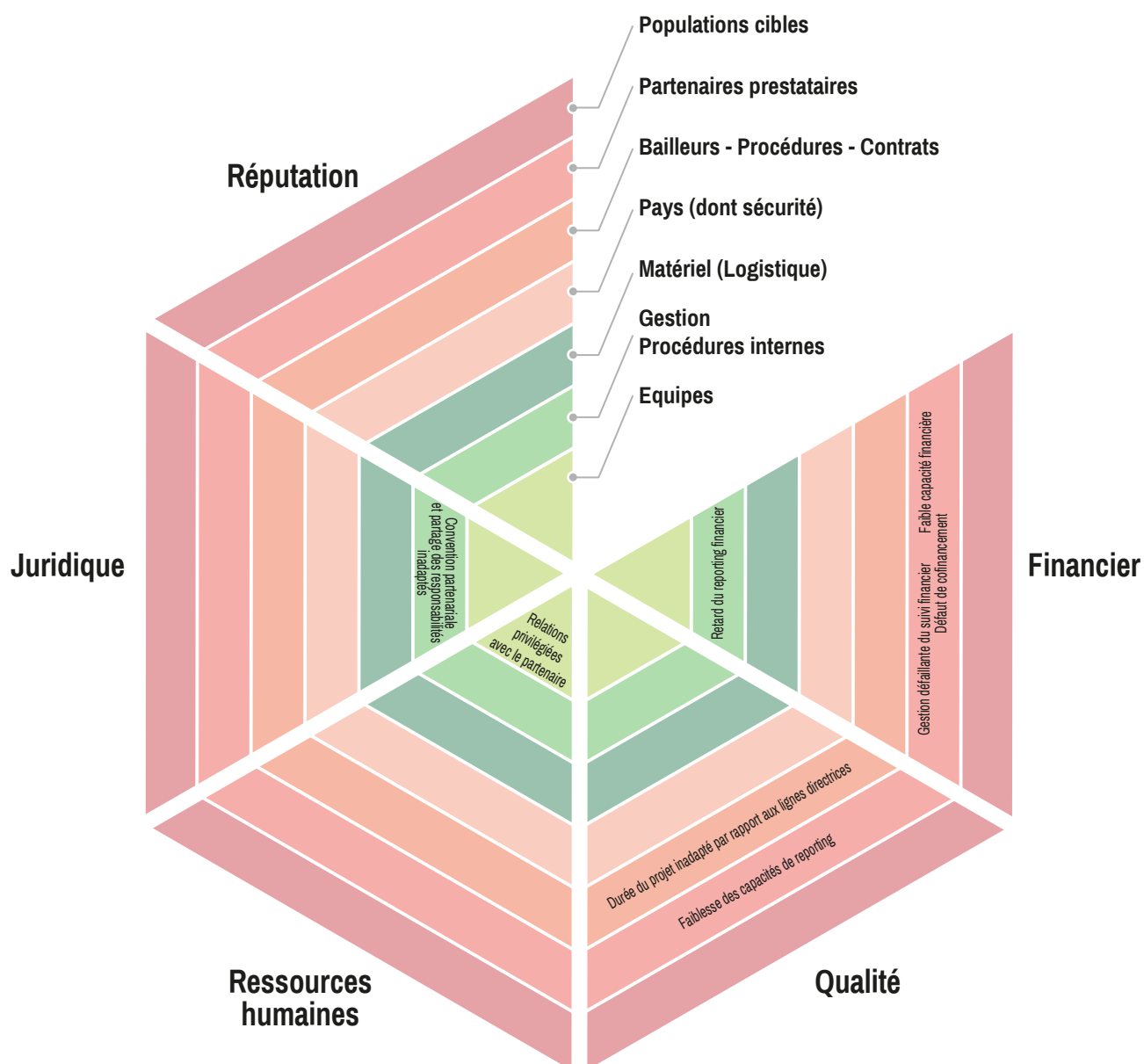
- Le suivi budgétaire n'a pas permis d'anticiper suffisamment les conséquences du manque de cofinancement et de son effet levier vis-à-vis des fonds de l'UE.

- L'accord de partenariat signé ne précisait pas suffisamment les responsabilités en cas de pertes financières.

- Le risque n'avait pas été assez pris en compte du fait notamment d'une confiance trop (?) importante vis-à-vis des capacités de mise en œuvre et de gestion du partenaire.

- A cause du retard pris, l'accompagnement du partenaire lors de la clôture n'a pas été suffisant.

Suite à cette clôture, le Gret a poursuivi la refonte de ses procédures en mettant en place notamment une « Fiche partenaire » à remplir avant le dépôt des dossiers et qui caractérise mieux le risque. Notre accord de partenariat a également été revu et validé par un juriste.



# Les nécessaires adaptations au contexte sécuritaire du GERES en Afghanistan

Par Laurence Tommasino, Déléguée générale, GERES

L'expérience du GERES traite de la prise en compte par l'association et DEVCO - son partenaire financier - des risques liés à l'intervention dans un contexte sécuritaire et politique fragile susceptible de se dégrader



*Ayant eu l'opportunité d'évoluer au sein de différentes organisations, sur le terrain comme au siège et dans un panel large de fonctions, Laurence Tommasino dispose aujourd'hui d'un regard relativement complet sur les éléments qui, à chaque niveau de l'organisation, peuvent être porteurs de risques. Ses expériences variées lui ont permis de retenir dans chaque cas un certain nombre de bonnes pratiques. Aujourd'hui Déléguée Générale du GERES, Laurence est convaincue que c'est collectivement et dans le partage que nos organisations progresseront dans la couverture du risque projet*

## 1. INFORMATIONS GÉNÉRALES

- Nom : Scaling-up green homes in Kabul towards sustainable energy consumption and low emission development
- Période : Janvier 2016 – Juin 2019
- Bailleur : Union européenne
- Budget : 2 M€
- Thématique : Climat et énergie

## 2. RÉSUMÉ DE L'INITIATIVE

Le projet *Scaling-up green homes in Kabul* vise à rendre accessibles à un plus grand nombre les techniques déjà existantes d'efficacité énergétique dans les maisons (vérandas, double vitrage, isolation des murs et du toit,...). Se faisant, l'action contribue directement à la réduction de la consommation de biomasse impliquant des effets positifs directs en matière de réduction des gaz à effet de serres. Outre le renforcement de capacités des artisans, le projet accompagne la structuration d'une organisation professionnelle garante notamment de la qualité des produits proposés et des réalisations.

L'action renforce le tissu économique local en soutenant l'entrepreneuriat et l'émergence d'un réseau d'artisans certifiés. La collaboration avec des institutions de microfinance permet le développement de produits financiers adaptés qui doivent faciliter l'investissement des ménages.

L'action permet de renforcer le dialogue institutionnel avec les autorités impliquées et de sensibiliser tous les acteurs aux problématiques environnementales.

Pour le GERES ce projet revêt également un enjeu de renforcement de capacité d'un partenaire local (RMO) auquel il s'agit de transférer des savoir-faire techniques et méthodes d'animation.

Le GERES travaille en Afghanistan depuis 2002, s'inscrivant dans le temps sur des périodes très différentes en terme sécuritaire. La proposition de projet a été élaborée fin 2014, soumise début 2015 mais finalement acceptée par l'Union Européenne en décembre seulement. Or en 2015, suite au retrait des forces armées amé-

ricaines notamment, le pays est en proie à une augmentation significative du terrorisme et du banditisme. Kaboul, dans laquelle il est prévu que le projet soit mis en œuvre est particulièrement concernée.

Le projet s'inscrit bien dans une perspective de développement, avec des objectifs forts de structuration de la filière et de renforcement de ses acteurs. La question pour le GERES est alors de savoir s'il est en mesure de maintenir et développer son intervention et s'il est capable de répondre à l'ambition de qualité nécessaire à la conduite de ce projet ambitieux.

## 3. IDENTIFICATION DES PRINCIPAUX RISQUES AVANT LA CONTRACTUALISATION

Pour le GERES, il s'agit donc de réfléchir au moment de la signature – soit dix mois après le dépôt de la note de concept – aux conditions qui rendraient possible la mise en œuvre malgré la dégradation du contexte. Une analyse des risques et des moyens d'y pallier est ainsi engagée.

### Dire oui et signer expose alors à des risques :

- **risque sécuritaire** accru dans l'absolu, d'autant plus que,
  - la mise en œuvre du projet suppose d'intervenir dans des districts moins connus des équipes GERES ;
  - le plan de prévention des risques mérite d'être adapté pour tenir compte des évolutions de contexte.
- **risque de qualité** dans la mise en œuvre de l'action lié,
  - à la capacité ou non de l'équipe à se déployer sur l'ensemble des districts envisagés,
  - au turnover des collègues expatriés (chef de projet, directeur pays) qui, compte tenu de la difficulté relative à recruter pour les postes basés à Kaboul, oblige souvent à gérer des périodes de creux au niveau de la coordination des activités.
- **risque financier** avec un budget, initialement prévu dans un contexte sécuritaire moins dégradé, qui n'intègre pas suffisamment les coûts de soutien nécessaires de la part du siège.

i) Il s'agit notamment au niveau des directions pays et régionale de savoir rémunérer le temps de suivi rapproché des activités pour être en mesure d'assurer les périodes de transition RH sur le projet ou dans le pays plus largement.

ii) Au niveau du service RH siège, il est bien sûr nécessaire de dédier un temps significatif qui permet d'assurer la fluidité nécessaire à la bonne mise en œuvre de la politique sécuritaire globale du GERES.

#### Dire non et ne pas signer n'est pas sans conséquence

• **Risque de qualité** car nous nous priverions de cette phase d'intervention, qui, après une phase d'émergence du marché, doit permettre de stabiliser et pérenniser la filière, notamment en favorisant l'accès à des produits financiers facilitant l'investissement.

• **Risque de réputation** du point de vue de l'Union européenne qui ne comprendrait pas notre « frilosité » alors que le GERES travaille dans le pays de longue date.

## 4. MESURES PRÉVENTIVES DISCUTÉES AVEC LE PARTENAIRE FINANCIER À LA CONTRACTUALISATION...

Face à ce choix, le GERES, après concertation interne incluant les membres du Conseil d'Administration décide de proposer à l'Union Européenne une renégociation du contrat avant signature. La demande vise à répondre aux risques liés à la dégradation du contexte sécuritaire. Nous en faisons une condition *sine qua none* de signature du contrat et de mise en œuvre du projet.

Plusieurs points sont ainsi posés pour intégrer de nouvelles lignes budgétaires permettant :

i) la mise à niveau de notre plan sécurité à Kaboul et la formation de nos collègues aux nouvelles règles et pratiques ;

ii) un effort particulier de formation pour nos collègues nationaux et ceux de notre partenaire local afin d'envisager une montée en compétence accélérée ;

iii) la rémunération du temps requis en support base-arrière tant d'un point de vue suivi opérationnel que support RH ;

iv) le décalage du démarrage opérationnel de l'action de 6 mois laissant le temps de mettre en œuvre notamment les mesures relatives à l'adaptation du plan de sécurité et de trouver les ressources humaines répondant aux ambitions du projet et au défi imposé par le contexte.

Dans le cas précis nous obtenons ces aménagements de budget du fait d'un interlocuteur averti côté Union Européenne.

## 5. ... QUI N'ANNIHILENT PAS TOUS LES RISQUES

S'il est à noter le caractère appréciable de la flexibilité dont il a été fait preuve pour que nous puissions avancer vers la signature d'un budget réaménagé dans le sens de nos demandes, il faut néanmoins nuancer et préciser qu'une part du risque reste encore :

• **Risque résiduel** sur la sécurité car certains risques ne disparaissent jamais totalement et leur incidence financière n'est pas intégrée dans ce budget revu (risque d'enlèvement par exemple) ;

• **Risque financier** puisque la révision du budget n'a pu se faire qu'en augmentant la ligne « divers et imprévus », étant entendu - mais verbalement seulement - que cette ligne serait mobilisée pour financer certaines des actions de réévaluation du plan de sécurité ou du temps d'appui du siège. Or la mobilisation de la ligne « divers et imprévus » nécessite une demande préalable et officielle à l'UE ne nous mettant pas à l'abri d'un changement d'idée dans le cas où notre interlocuteur venait à changer ou que le service administratif de l'UE voie les choses d'un autre œil.

• **Risque qualité** : il a été déplacé en quelque sorte par une négociation trop partielle puisque, pour bien faire, celle-ci aurait dû porter non seulement sur le budget mais également sur le narratif et les indicateurs du cadre logique. En effet, alors que la négociation budgétaire n'a pu se faire qu'à budget constant, la création et l'augmentation de certaines lignes a forcément impliqué la



Maison solaire passive en Afghanistan

réduction d'une part des moyens financiers directement destinés à la réalisation des activités. Ceci alors que parallèlement aucune négociation n'a été possible sur le document de projet lui-même qui aurait permis de revoir les ambitions en fonction du nouveau contexte, des moindres moyens financiers et du raccourcissement de 6 mois de la période d'exécution opérationnelle. Cette situation illustre une difficulté plus généralement rencontrée de renégociation des projets avec l'UE alors même que le contexte a changé entre le moment de soumission du projet et sa contractualisation définitive au moment de la signature.

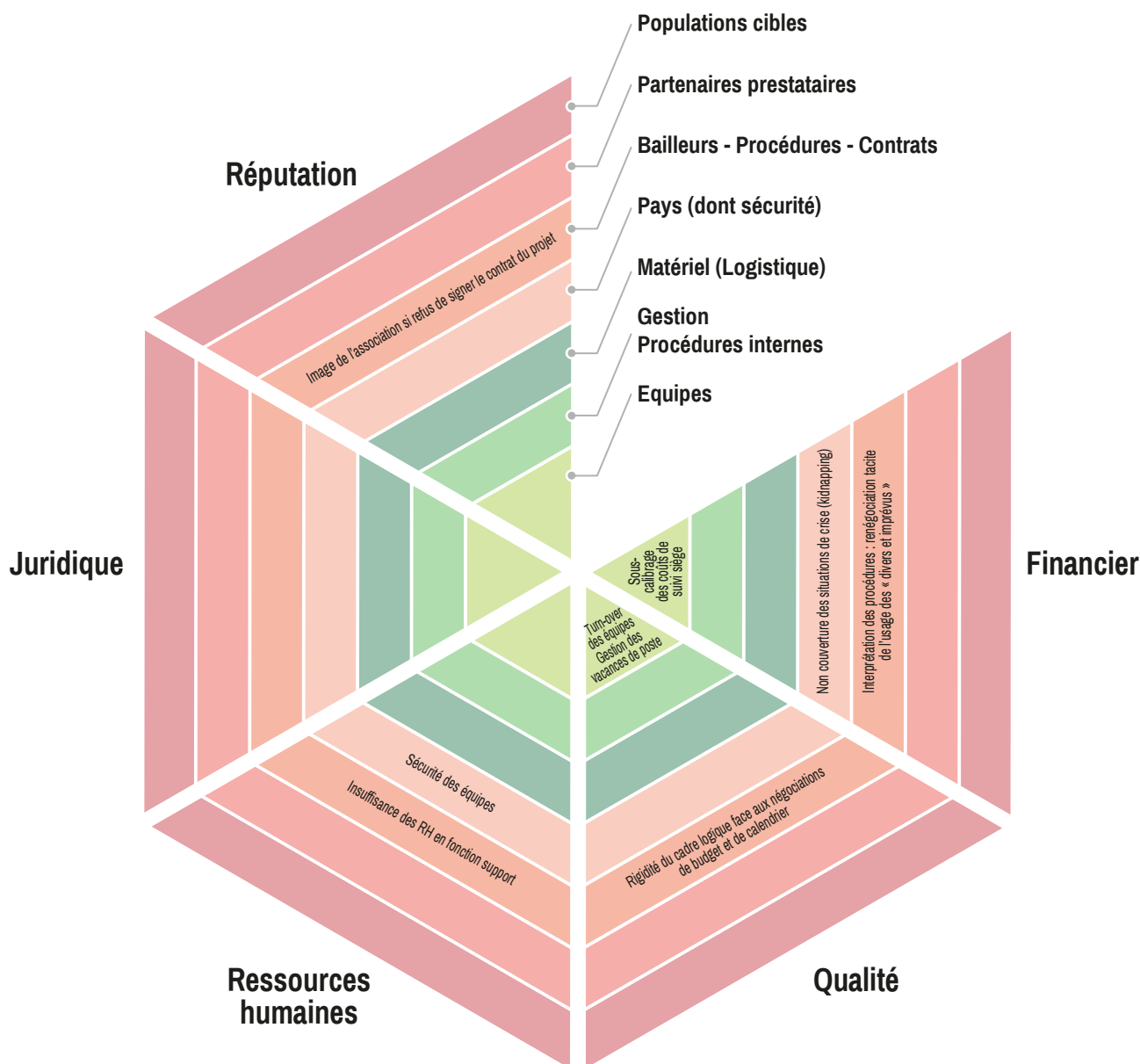
## 6. LES ENSEIGNEMENTS À TIRER DE CETTE EXPÉRIENCE

Ils relèvent essentiellement des deux questions suivantes :

**Quelle anticipation du risque sécuritaire une ONG doit-elle prendre en compte lors du montage du projet ?** Anticiper une dégradation du contexte signifie prévoir dès la soumission des

moyens financiers ajustés pour savoir faire face à la situation si elle venait à se réaliser. Quelle acceptabilité alors pour un bailleur de prendre en compte ce principe de précaution sachant que i) cela impacte nécessairement le budget avec davantage de moyens sur les coûts de fonctionnement au détriment des ressources disponibles pour les activités purement opérationnelles, ii) que cela impose plus de modestie dans l'affichage des résultats atteignables par le projet.

Si ces principes de précaution n'ont pas été de mise au montage du projet, la question est alors de savoir de **quelle marge de négociation l'ONG dispose-t-elle avant signature pour réviser non seulement le budget mais également les ambitions du projet** pour les rendre compatibles avec la réalité du contexte dégradé et la réallocation d'une part de la ressource.



# Quels enseignements et quels questionnements tirer de ces trois études de cas ?

Par le comité de pilotage

Les trois études de cas illustrent différentes formes de risques tout au long du cycle de projet.

Notons d'abord qu'il faut distinguer ce qui, d'une part, relève d'une contrainte liée au secteur, au domaine thématique ou aux dysfonctionnements internes de l'organisation et, d'autre part, ce qui relève véritablement du risque-projet.

Rappelons ensuite qu'une série de risques sont inhérents à l'OSI. Il lui appartient alors de mettre en place les systèmes prévention et de gestion nécessaires pour les maîtriser au mieux (procédures de gestion, systèmes d'informations internes, etc.). Certains risques peuvent toutefois justifier une couverture par le projet et donc par le partenaire financier, nous y reviendrons plus bas.

Ces éléments posés, force est de constater qu'il demeure une série de risques externes auxquels ont fait face les trois organisations du Groupe initiatives. Ceux-ci sont inhérents au contexte du pays (et notamment aux conditions sécuritaires), aux pratiques des financeurs et aux relations avec le partenaire local.

Dans le cas de l'IRAM, on observe sur un temps long l'importante diversité des risques et des constructions de solutions ad hoc. L'impact du risque est difficile à estimer, celui-ci étant également multiforme. L'IRAM n'a pas souffert d'impacts financiers négatifs dans la gestion de ce projet. Néanmoins, les temps de mise en adéquation du cadre juridique, sur le travail dérivant de difficultés opérationnels constituent des représentations diverses de ces risques. Des opportunités ont également favorisé le développement institutionnel (taux de change notamment). La capacité de dialogue avec les bailleurs apparaît dans ce cas très liée au succès de l'opération. En effet, un cadre contractuel ou opérationnel trop rigide aurait limité l'apprentissage en cours de projet et par conséquent la résilience du projet.

Pour le Gret, la configuration du projet – avec un chef de file local fortement suggéré par l'UE – a généré des conséquences partenariales et financières préoccupantes. Ainsi peut se poser la question du dialogue et du partage des responsabilités à adopter dans une relation triangulaire « bailleur – chef de file – co-demandeur ». Là encore, il apparaît que le rôle du bailleur ne peut se réduire à celui de financeur *stricto sensu*, mais bien de partenaire financier. La responsabilité de bonne gestion a été, in fine, reportée sur le Gret qui n'était, à la demande de l'UE, pas chef de file du projet.

Pour le GERES, il est encore trop tôt pour mesurer les impacts des risques identifiés. Cette expérience démontre néanmoins que tout plan de gestion des risques n'a de sens et ne peut être mis en oeuvre que s'il est soutenu moralement et financièrement par le bailleur. En l'occurrence, l'UE a accepté d'ouvrir une négociation pour infléchir certains éléments du projet (mise à niveau du plan de sécurité et formation des équipes, rémunération du temps requis en support base-arrière du GERES, décalage de calendrier). Cependant, cette négociation – à budget constant et sans ajustement possible de la partie narrative du projet – a de fait créé un décalage entre les moyens dédiés aux activités et les indicateurs de résultats chiffrés qui n'ont pu être adaptés en conséquence. Le risque pour le GERES est alors d'être mis en porte-à-faux au moment du reporting technique si l'évaluateur final ou l'UE ne sont pas attentifs à l'historique des négociations.

Bien que certainement partagées par d'autres OSI, ces expériences ne prétendent pas tirer des enseignements généraux pour l'ensemble du secteur. Celles-ci débouchent néanmoins sur quelques questions<sup>1</sup> qui paraissent essentielles à poser aux différentes étapes du projet (cf. schéma en fin de partie). Le Groupe initiatives en a tiré des propositions dans sa note de positionnement<sup>2</sup>.

## Montage du projet

- Les lignes directrices de l'appel à projet offrent-elles une adéquation satisfaisante entre le volume financier et le calendrier d'exécution ?
- Le choix des partenaires est-il fait par l'association ou est-il contraint par le bailleur ? Dans ce cas, le partenaire est-il « solvable » et en capacité de mobiliser les cofinancements qui lui sont attribués ?
- Des étapes intermédiaires (notes d'intention) sont-elles prévues afin d'adapter le périmètre du projet ?
- Des risques pré-identifiés (notamment sécuritaires) peuvent-ils être acceptés (principe de précaution) et pris en charge dans les coûts directs du projet au détriment des ambitions de résultat ?

## Contractualisation

- Quelles sont les marges de négociation possibles des termes du contrat (budget, calendrier, résultats attendus) en cas d'impondérable entre le dépôt du projet et sa signature ? Un refus de signer expose-t-il à un risque de réputation vis-à-vis du bailleur ?

1. Voir également la partie « Prévenir et mitiger les risques » ainsi que la grille de questions formulées par le Groupe initiatives.

2. Voir la note de positionnement en page 34 « Pour une prise en charge lucide et partagée avec nos partenaires financiers des risques dans les projets ».

- La convention de partenariat définit-elle bien les responsabilités des deux parties en fonction du périmètre d'action qui leur est conféré? Des mesures sont-elles prévues en cas de litige ?

### Mise en œuvre

- Si l'OSI est co-demandeuse, les procédures, les outils budgétaires et les systèmes d'informations permettent-ils de suivre, tout au long du projet, le taux de cofinancement acquis par le chef de file ?
- Les dispositifs de suivi-évaluation permettent-ils de prévoir à l'avance des retards d'exécution de l'activité et formuler des avertissements dans des délais acceptables par le bailleur ?

### Clôture

- Les attentes et la répartition des rôles liés au reporting financier du projet sont-elles bien identifiées et acceptées ?
- Les éventuelles conséquences financières – liées à un déficit – sont-elles réparties selon le périmètre de responsabilité de chacun ?
- Quels rôles et responsabilités le bailleur, en tant que partenaire financier, peut-il ou doit-il endosser en cas d'écart technique ou financier ?

## DES PARADES EXISTENT MAIS DES QUESTIONS SE POSENT

Les trois expériences démontrent que le risque fait l'objet d'une attention particulière par les OSI qui déploient bien souvent – outre l'éventail classique de procédures administratives et financières – des plans de gestion dont le degré d'élaboration peut varier :

- « Fiches résumés des conventions bailleurs » préparées par des contrôleurs de gestion et signées par les chefs de projet pour respecter les procédures et éviter les inéligibles ;

- « Fiches partenaires » pour sécuriser la relation partenariale en amont du projet ;
- « Notes de lancement » des projets pour en mesurer les risques dès leur montage et valider ou non leur lancement ;
- « Guide d'évaluation des risques » des portefeuilles de contrats ;
- « Plans de gestion des risques » à l'échelle de l'association avec un comité de gestion ad hoc ;

Les outils et processus sont plus ou moins élaborés, mais ils existent. Les éléments décrits précédemment démontrent que ces plans de gestion ne peuvent se suffire à eux-mêmes. Cela suppose une discussion transparente avec nos partenaires techniques et financiers sur les modalités de mise en œuvre et la répartition des responsabilités. De ce point de vue quelques questions se posent.

La mise en place des plans de gestion des risques génère des coûts techniques (développement et mise à jour régulière des dispositifs) et organisationnels (temps dédié des équipes) qui ne sont pas couverts par les projets :

- Comment les OSI peuvent-elles intégrer ces dépenses dans les coûts directs des projets ?
- Est-on prêt à favoriser la maîtrise des risques (dispositifs techniques, augmentation du ratio RH / activités) au détriment des ambitions de résultats affichées des projets ?

Les OSI assument des risques qui dans bien des cas devraient être partagés. La cartographie des risques démontre que certains risques sont inhérents au contexte pays, aux procédures du financeur ou encore au partenaire.

- Les partenaires techniques et financiers sont-ils prêts à le reconnaître et s'engager en ce sens ?
- Quel cadre de dialogue et de médiation pour contribuer à partager ces risques de façon équitable ?

## Savoir identifier les risques-projet aux 4 étapes de production



# Prévenir et mitiger les risques

## Regard extérieur 1

### Prévenir et mitiger les risques financiers

Brice Rogir, Expert-comptable et commissaire aux comptes associé au sein du cabinet Sofideec Baker Tilly



Brice est engagé depuis 20 ans dans l'Economie Sociale & Solidaire et dans l'audit des programmes d'aide et de coopération internationale. Le cabinet Sofideec Baker Tilly accompagne les organisations non gouvernementales, les associations, les fondations et les fonds de dotation dans l'audit financier et la vérification des dépenses de leurs projets.

## QUEL EST VOTRE REGARD SUR CETTE FAMILLE DE RISQUES ?

Dans l'approche d'audit, deux grandes catégories de risque sont distinguées :

- Le « risque inhérent » est la possibilité qu'une anomalie survienne, nonobstant le contrôle interne qui peut exister dans l'entité ;
- Le risque lié au contrôle qui relève quant à lui d'une anomalie qui n'est ni prévue ni détectée par les mécanismes de contrôle de l'entité et n'est donc pas corrigée.

« Les associations doivent assurer l'éligibilité de leurs dépenses financées par les bailleurs de fonds pour la réalisation de leurs programmes. La maîtrise de la gestion financière passe par la mise en place d'une organisation efficace qui permet de respecter les règles prévues dans les conventions et les guides applicables. Il est nécessaire d'analyser le risque financier avec le siège, les équipes terrain, les partenaires pour identifier les mesures à prendre et à partager. »

Le contrôle interne et les procédures associées sont ainsi des éléments fondamentaux retenus dans la démarche d'audit pour la réduction des risques. C'est également vrai pour la gestion du risque projet.

Il faut souligner que les différentes familles de risques – telles que présentées dans la cartographie du Gi - sont très liées. On peut par exemple mentionner les fortes interactions entre le risque juridique et le risque financier.

Parmi les risques identifiés par le Gi, je retiendrai sept risques financiers principaux.

Tout d'abord **le risque lié à l'application des règles du bailleur**. Il faut s'interroger sur la qualité et l'adéquation des procédures internes. Celles-ci doivent s'adapter aux normes spécifiques du bailleur et aux montages institutionnels propres à chaque projet. Ces procé-

dures doivent être formalisées, diffusées et, bien sûr, comprises par les équipes. C'est pourquoi ces règles doivent impérativement être consignées dans un manuel de procédure du projet. Il doit être écrit et mis à jour régulièrement.

On peut également souligner **le risque partenarial** qui, outre sa dimension financière, doit être aussi considéré en matière de défaillances relatives au respect des procédures et des règles d'éligibilité des dépenses. Le partage des rôles et responsabilités dans l'atteinte des objectifs déterminés dans les termes de référence doit être également clairement établi. L'appréciation de la capacité financière et administrative du partenaire, qui a été appréhendée au travers de « fiches partenaires » au niveau du GRET, apparaît en ce sens comme une pratique intéressante.

**Les règles applicables au contrat de subvention** doivent être maîtrisées par le siège, les équipes locales, les partenaires mais également par les auditeurs. Il peut être important de s'assurer de leur bonne compréhension, notamment lorsque des bureaux ayant peu d'expérience en la matière sont mandatés.

Toujours en lien, avec les normes applicables, **la conservation des données et des pièces** est très sensible (archivage des documents originaux), du fait de la période potentielle d'audit ex post.

**Les risques de co-financement** sont très sensibles. Ils sont corrélés au volume des projets dont on constate une évolution à la hausse significative notamment dans les pratiques de l'UE. Les problématiques de financements locaux peuvent être complexes et doivent être bien appréhendés par les équipes.

Le risque pays est à apprécier, notamment en termes de **risque taux de change**, ce risque pouvant être lié à des pertes, mais également des gains potentiels.

Terminons enfin par **le risque de trésorerie** qui ralentit très souvent - voire paralyse - des projets par des difficultés de disponibilités. Celles-ci peuvent renvoyer à des problématiques internes (respect du reporting, organisation des audits) mais aussi externes (réactivité du bailleur pour validation des rapports par exemple). Le niveau des fonds propres est un enjeu important.

## LE RÔLE DE L'AUDITEUR POUR PRÉVENIR ET MITIGER LES RISQUES FINANCIERS

Les nouveaux termes de référence de l'AFD (2016) prévoient une phase de cadrage de l'auditeur en début de projet. Elle a pour objectifs de mieux définir le périmètre et les modalités de l'audit, en mettant l'accent sur les procédures internes à mettre en place pour que le bénéficiaire de la subvention respecte ses obligations contractuelles et identifie en amont les zones de risques avec l'aide d'un regard externe. Une note de cadrage consignera les principales recommandations pour la mise en œuvre du futur audit financier. Une réunion avec l'auditeur sera obligatoire à mi-parcours du projet : l'ONG devra alors présenter les actions entreprises pour satisfaire

les recommandations de l'auditeur issues de la note de cadrage.

Les missions d'audit interne sont elles aussi essentielles pour mieux identifier les risques : Les rapports d'audits internes fournissent une source d'identification des défaillances mais aussi des bonnes pratiques à mettre en œuvre pour l'ensemble des projets. Il semble en ce sens important que les partenaires financiers, mais aussi les associations, lors de la construction budgétaire, soient sensibles aux enjeux de l'audit – pour prévenir les risques financiers – sans pour autant contraindre le budget des activités.

## QUELQUES BONNES PRATIQUES OBSERVÉES DANS LE SECTEUR

La mise en place d'un comité d'audit ou d'un référent risque au sein de la structure permet une prise de recul et une approche transversale favorisant l'identification des risques. Cela suppose toutefois un coût à intégrer dans les projets.

Au niveau des relations partenariales, il est important que les rôles et responsabilités soient clairement définis, notamment à propos des dépenses qui seraient retenues comme inéligibles à l'occasion de contrôles externes (voir à ce sujet l'article sur les risques juridiques).

En termes d'appréhension des normes applicables, certaines entités ont mis en place des fichiers recensant et référant les règles applicables à chacune des lignes budgétaires à partir, par exemple, des conditions générales et particulières pour les conventions UE (PRAG, etc.) Le temps investi au démarrage de l'action sera rentable : il servira d'outil de communication entre les différentes parties prenantes (siège, terrain, partenaires, auditeur) et de réduction du risque d'inéligibilité des dépenses.

En termes d'outils, certaines organisations mettent en place une base de gestion de données permettant de suivre les différentes conventions et les échéances de rapportage. Celle-ci facilite la circulation d'informations entre siège et terrain et permet une anticipation des échéances, évitant ainsi de potentiels retards.

## QUESTIONS À SE POSER FACE AUX RISQUES FINANCIERS\*

<b>L'équipe</b>	Les consignes d'ingénierie financière (jeux des cofis, couverture des coûts transversaux) sont-elles assimilées par les équipes ?
<b>Gestion des procédures</b>	Le manuel de procédures formalisé en interne est-il suffisamment exigeant pour le projet considéré ? (monitoring/reporting, principe d'audit interne)
	Avons-nous une garantie suffisante de mobilisation des cofinancements demandés/annoncés ?
<b>Pays</b>	Y-a-t-il un risque de taux de change ? Si oui, peut-on passer en frais financier un service de couverture du risque taux de change ?
<b>Partenaires</b>	Les négociations avec les partenaires sont-elles clarifiées et formalisées dès l'étape de conception ? (clefs de répartition, responsabilités, garanties)
	Le partenaire maîtrise-t-il les principales règles de gestion ? (cahier de procédures, dispositif de suivi-contrôle)
	Le partenaire maîtrise-t-il les règles de procédures du/des bailleur(s) ?
	Le partenaire dispose-t-il d'une assise financière solide ? (fonds propres, réserve de trésorerie)
	La capacité de recherche des cofinancements par les partenaires est-elle assurée ?
	Disposons-nous d'une grille d'analyse pertinente pour garantir la qualité des cabinets d'audit locaux ?

## SYNTHÈSE DES ÉCHANGES AVEC LES PARTICIPANTS

« Lorsque les RH sont disponibles sur le terrain ou que le budget le permet, un audit interne dans les comptes des partenaire peut être un point positif pour les partenaires qui n'ont pas l'habitude de gérer des financements »

« Cela se fait en général au montage du projet. Il ne s'agit pas de tout regarder mais seulement les comptes du projet qui nous lient. Il faut inscrire dans les accords de partenariats la possibilité du chef de file de contrôler les comptes du partenaire, sans remettre en cause son indépendance. »

« Les risques financiers et juridiques sont extrêmement liés. Où se trouve la limite entre le besoin d'aller contrôler les financements du partenaire et l'ingérence ? Tout dépend du niveau de partenariat, de l'implication du partenaire au niveau du montage de projet et de la relation partenariale »

« Les contrats tendent à évoluer de chef de file à co-demandeur. Cela signifie – en cas de défaillance d'un partenaire – une couverture du risque par les autres partenaires. Le risque financier a tendance à s'élargir ».

\*Questions extraites de la grille de questions du Groupe initiatives

# Prévenir et mitiger les risques opérationnels et qualité

Valérie Huguenin, Responsable adjointe de la Division du partenariat avec les ONG de l'AFD



Valérie Huguenin est géographe de formation. Elle a rejoint l'AFD début 2009 après 14 ans passés au Ministère des Affaires Etrangères d'abord à la Cellule d'Urgence, à la Sous-Direction de la coopération non-gouvernementale, puis à la mission pour la coopération non gouvernementale, et enfin à la Mission d'Appuis à l'Action Internationales des ONG (MAAIONG).

## QUEL EST VOTRE REGARD SUR CETTE FAMILLE DE RISQUES ?

A l'AFD, la notion de risque est omniprésente. Elle est dans son ADN. Concernant la notion de risque lié aux ONG : dans la nomenclature bancaire, les ONG sont classées en risque moyen ou fort. Depuis 2007 l'AFD a atténué cette notion de risque d'une part en connaissant mieux les ONG et d'autre part à travers les procédures mises en place qui permettent de limiter le risque tel qu'il peut être appréhendé par une institution financière.

La DPO en 2016, c'est 98 projets, 79 associations françaises différentes soutenues.

La DPO a une vision d'acteur extérieur sur les risques auxquels sont confrontées les ONG mais elle peut se trouver directement confrontée elle-même aux risques des ONG dans le suivi de la mise en œuvre des projets qu'elle cofinance. **Si l'on regarde le tableau des sous-risques, et les étapes du cycle de production auxquelles ils surgissent**, et compte-tenu de notre expérience, les risques internes les plus importants apparaissent souvent dès l'amont des projets. A notre sens, si l'ONG prend mieux en compte les risques suivants, elle peut en limiter les effets sur le projet

- ❖ Des diagnostics insuffisants : pourquoi l'ONG veut travailler dans ce secteur, dans cette zone, avec tel partenaire. Quels sont les besoins ? comment le contexte a été analysé ?
- ❖ Le contexte sociologique, interculturel n'est pas suffisamment analysé, pris en compte.
- ❖ Des projets trop ambitieux, surdimensionnés avec des objectifs démesurés, un calendrier intenable.
- ❖ Une appropriation insuffisante des projets par les bénéficiaires et les

*« La question des risques qualité ne peut pas être traitée efficacement à l'échelle d'un projet. En tant que bailleur de fonds, nous considérons que le risque est maîtrisé par l'ONG. Nous n'avons pas d'outils modélisés spécifiques pour le vérifier, au besoin nous nous adaptons aux spécificités des projets et des contextes et nous dialoguons avec l'OSC. Mais nous avons deux points de vigilance : l'étape de diagnostic et les relations partenariales qui sont des garanties primordiales en termes de qualité. »*

partenaires. Or, des partenaires insuffisamment impliqués en amont ont du mal à trouver leur place dans le projet où le partage des tâches n'est pas toujours clair. Par ailleurs, les diagnostics « partenaires » ne sont pas toujours réalisés, solides, actualisés.

- ❖ Des problèmes d'adaptation des RH : décalage entre les ambitions, les contraintes et les RH mobilisées.
  - ❖ Les indicateurs de résultats et d'impacts : ils sont soit pas assez, soit trop précis. Les dispositifs de suivi-évaluation sont rares et n'aident pas toujours à appréhender la complexité du projet et la mesure de ses effets.
  - ❖ Enfin, les évaluations ne sont pas toujours pensées suffisamment en amont, parfois vécues comme contraintes, pas toujours appropriées.
- Les risques externes sont le plus souvent bien listés et identifiés par les OSC.



Réunion de concertation locale

## POINTS DE VIGILANCE ET QUESTIONS À SE POSER FACE AUX RISQUES OPÉRATIONNELS ET QUALITÉ\*

La DPO n'a pas d'outils spécifiques. Mais nous avons des points de vigilance sur les principaux risques opérationnels que nous avons pu déceler (au-delà des capacités financières de l'ONG) :

- 🔗 L'étape de diagnostic est primordiale : identification du rôle de chacun, planification des phases de réalisation, définition des chemins de changement...
- 🔗 Les pratiques partenariales sont capitales : élaboration conjointe et responsabilités partagées dans la mise en œuvre du projet, processus de suivi-évaluation et bilan...

*Retenez la volonté éprouvée de souplesse de l'AFD : nous sommes ouverts pour discuter. Mais cela nécessite beaucoup de transparence. Or ce n'est pas toujours le cas ! Pourtant seule la transparence nous permet de nous adapter.*

<b>L'équipe</b>	L'équipe a-t-elle un ancrage territorial suffisant ? (Connaissance des réalités, des acteurs, des enjeux du territoire)
	L'équipe a-t-elle une connaissance suffisante de la thématique ? (Niveau d'expertise, savoir-faire reconnu)
	Y a-t-il une expertise interne/RH de référence mobilisable sur le sujet (not. dès le démarrage du projet) ?
<b>Gestion</b>	Le dispositif de pilotage du projet et le système de suivi-évaluation permettent-ils des remises en question et des réorientations si besoin ?
	Le projet est-il bien dimensionné ? (Rapport objectif/capacité, réalisme et niveau d'adaptation du calendrier, ratio fonctionnement/investissement)
<b>Partenaires</b>	Y a-t-il une compréhension partagée du partenariat ? (Histoire, complémentarité, plus-values respectives...)
	Existe-t-il des expériences partenariales qui ont fait leur preuve ? (Convention, codes interculturels, temps d'échanges/bilan, outils d'animation)
	Avons-nous suffisamment impliqué les partenaires dans le montage du projet ?
<b>Population cible</b>	L'intérêt des populations pour l'action est-il confirmé garantissant une maîtrise progressive de la décision et de l'action par les acteurs locaux ?

### SYNTHÈSE DES ÉCHANGES AVEC LES PARTICIPANTS

**Q1** : Concernant le montage de projet (diagnostic, interculturel, manque de connaissance...) : soulignons l'importance de s'inscrire dans le temps ! L'ancrage local de nos OSC facilite cette étape. Or, certains bailleurs ne permettent pas cette durée. Quel pouvoir de l'AFD à nous accompagner dans le plaidoyer sur la durée ? Quelle prise en charge d'étude de prospective ?

**Réponse** : La DPO est ouverte au temps long (9 ans environ, un peu plus pour les PCPA). La DPO l'accepte à condition que l'ONG partage sa vision à long terme de l'action. Par ailleurs nous avons fait l'erreur d'avoir supprimé les études de faisabilité, que nous avons réintégrées dans les nouveaux budgets, justifiables a posteriori.

**Q2** : Si les projets sont trop ambitieux, c'est aussi parce que nous avons l'impression que les bailleurs nous en demandent toujours plus. Comment AFD peut nous accompagner dans le plaidoyer ?

**Réponse** : Il n'y a pas de dialogue formalisé entre les bailleurs

depuis longtemps, notamment avec l'UE. On devrait le faire davantage ! Suite à cette journée, l'AFD serait prête à envisager une alliance avec les OSC pour mener un plaidoyer constructif auprès d'autres partenaires financiers.

**Q3** : La qualité ne semble questionnée que par l'écriture des projets. Cela renvoie aux compétences internes de l'ONG car les bailleurs sont loin des terrains.

**Réponse** : La qualité est le point essentiel du travail de la DPO : l'objectif est de vérifier la qualité du projet sélectionné. Atteindre les objectifs est essentiel pour nous. Mais si la qualité des résultats n'est pas au rendez-vous lors d'une phase 1, la qualité des processus peut nous inciter à financer une seconde phase. Nous faisons alors attention à la qualité du processus et pas seulement aux résultats stricto sensu. D'où l'importance de la notion de chemin de changement et la mesure des effets à moyen terme.

\*Questions extraites de la grille de questions du Groupe initiatives

# Prévenir et mitiger les risques RH

Cécile de Calan, formatrice-consultante en développement des ressources humaines et des organisations, et fondatrice de TransfairRH



De double formation en management et psychologie du travail, elle intervient depuis 1994 en ingénierie et conduite de projets ressources humaines. Elle a exercé comme directrice des ressources humaines en entreprise et en ONG (Merlin et HelpAge International). Elle accompagne les organisations de l'ESS dans la mise en place de politiques et pratiques RH adaptées à leurs enjeux et cultures. Elle est également auteure de plusieurs ouvrages références dans le domaine.

## QUEL EST VOTRE REGARD SUR CETTE FAMILLE DE RISQUES ?

Je trouve remarquable la cartographie des risques développée par le Gi. Il y manque pour moi deux mots essentiels : « compétences » et « management ».

### 1. L'obligation de santé et de sécurité

L'existence de politiques de santé et de sécurité est un préalable, mais est insuffisante. Elles doivent être connues des salariés, faire l'objet de formations internes, être révisées régulièrement de façon à ce que l'ensemble de l'organisation (équipes terrain et siège) sachent réagir en cas de crise.

Il faut par ailleurs proposer des évaluations régulières et des modalités de soutien au personnel, notamment les contextes difficiles où il faut faire preuve de capacités psychologiques voire physiques. Cela pose également la question du management à distance, notamment lorsque le contexte rend impossible le travail sur place de certains salariés (souvent les internationaux). Cela suppose donc de trouver des façons de suivre les salariés nationaux à distance.

### 2. La mobilisation et la pérennité des compétences de l'équipe projet

Le turn-over des équipes est une réalité qui touche toutes les organisations. Il s'accroît dans les contextes particulièrement difficiles. Si la question de la transmission, ou du « tuilage » veut y pallier, c'est bien aux causes du turn-over des équipes qu'il faut s'attaquer.

« Il est difficile de classer le risque « surcharge de travail » dans une catégorie de la cartographie du Gi. Les bailleurs et ONG se renvoient la balle... C'est probablement aussi une question de valeurs. Quand on veut changer le monde, on met la barre très haut et du coup, on peut cramer des personnes. »

Il s'agit de comprendre pourquoi les personnes partent pour mieux savoir quoi faire pour les faire rester. Deux points sont à retenir :

- ▀ Définir des profils de poste réalistes : il faut revisiter les définitions des fonctions, et s'attacher à la faisabilité des missions qui sont attribuées aux postes.
- ▀ Accompagner le développement des compétences internes, par la mise en place de prospective emplois et compétences qui non seulement améliorera la qualité des actions, mais fidélisera également les équipes au-delà du temps du projet.

### 3. Le défaut d'efficacité collective

La dimension management est bien évidemment au cœur du sujet. La définition des rôles et des responsabilités entre le siège et le ter-



Réunion de sensibilisation au Cambodge

rain se doit d'être claire. Cela doit s'accompagner de circuits d'informations et de décisions efficaces qui contribuent à l'agilité de l'organisation. J'ai par exemple souvenir d'un audit d'une grande ONG où il fallait près de 17 aller-retours avant la validation d'une proposition émanant du terrain.

L'organisation doit également développer une politique RH attractive. Cela peut paraître paradoxal pour des organisations qui luttent contre les inégalités... Mais le sentiment d'équité doit être perçu par tous les travailleurs et cela dépasse les questions de salaires. Le climat de confiance est essentiel pour favoriser la cohésion et prévenir la démotivation, voire la déloyauté. Cela peut prendre appui sur des politiques RH comprises et utilisées, mais aussi par des pratiques de suivi individuel et collectif par les managers, des temps d'équipe dédiés pour réguler les difficultés rencontrées et renforcer les liens.

#### 4. L'inadéquation au contexte : interactions des équipes avec les partenaires et les bénéficiaires

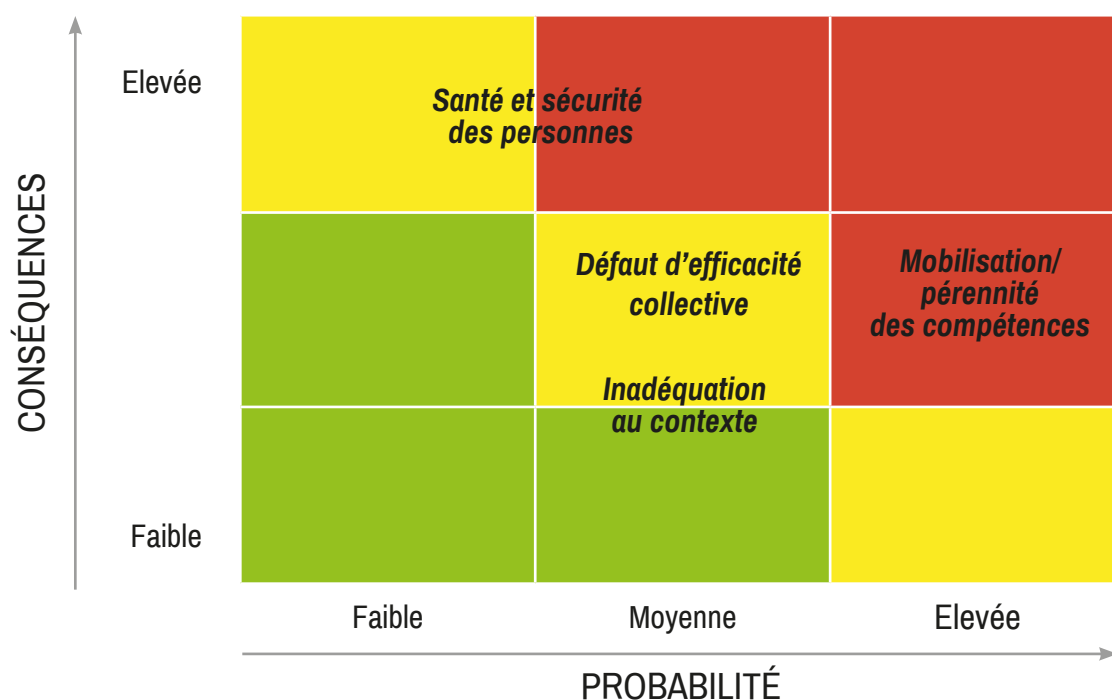
La composition de l'équipe (locale vs. internationale) est centrale. Il s'agit de trouver les équilibres pour favoriser les synergies collectives. Sensibilité interculturelle, compétences et postures adaptées sont essentielles pour travailler en partenariat et éviter une série d'écueils.

Mais cela n'est pas suffisant. Les risques RH doivent être pris en compte dès l'étape de montage du projet et ne pas se réduire à un court paragraphe dans la partie méthodologie. Cela suppose donc un travail dédié supplémentaire qui associe les services RH dans la réflexion aux côtés des opérationnels.

### QUESTIONS PRINCIPALES À SE POSER FACE AUX RISQUES RH\*

<b>L'équipe</b>	Les équipes sont-elles stables ? Avons-nous un dispositif pour conserver et transmettre les connaissances lors de départs ?
	Est-ce que les moyens en RH sont en cohérence avec les activités proposées ? (risques psycho-sociaux divers, inadéquation des compétences)
	Sommes-nous capables de garantir la santé et la sécurité de nos équipes ?
<b>Gestion</b>	La politique de management applicable à l'équipe est-elle facteur de motivation ? (suivi, entretiens annuels...)
	Avons-nous un dispositif "Ressources humaines" suffisant pour pouvoir conserver les bonnes compétences ?
<b>Matériel logistique</b>	Les moyens matériels à disposition de l'équipe permettent-ils de travailler dans des conditions acceptables ?
<b>Bailleurs contrats</b>	Un critère limitant le ratio RH/activité trop tendu conduira-t-il à une charge de travail trop conséquente avec risques psycho-sociaux à la clef ?

#### Les risques RH : Une priorisation subjective (par Cécile de Calan)



\*Questions extraites de la grille de questions du Groupe initiatives

# Prévenir et mitiger les risques juridiques

Ludovic Donnadieu - expert-comptable et commissaire aux comptes - Donnadieu & Associés



*Doté d'un double cursus d'expertise comptable et d'économie du développement, il a collaboré avec le MAEDI puis avec l'AFD. Il fonde ensuite le cabinet Donnadieu & Associés qui collabore avec des ONG et des bailleurs de fonds à l'échelle internationale, principalement dans le cadre d'audits financiers de projets. Donnadieu & Associés renforce les capacités des ONG dans les domaines financiers, organisationnels et juridiques, dans une optique de sécurisation du secteur, pour une meilleure attractivité et pérennité des financements.*

## QUEL EST VOTRE REGARD SUR CETTE FAMILLE DE RISQUES ?

La cartographie élaborée par le Groupe initiatives est nécessaire pour dresser un état des lieux des risques qui pèsent sur une association de solidarité internationale. Mais le cloisonnement par famille doit être dépassé pour aborder les risques juridiques, car ceux-ci sont interdépendants d'autres familles de risques, liés par une relation de cause à effet. La transversalité des services, leur capacité à travailler main dans la main est essentielle.

La contractualisation avec les bailleurs de fonds et les partenaires, par la compréhension et le respect des engagements sous-jacents, est selon moi l'enjeu principal. Les impacts financiers (inéligibilité de dépenses) et de réputation peuvent être importants.

Le cycle de production de projet (voir la partie « méthodologie ») offre à cet égard des clés de lecture intéressantes.

## QUELQUES CONSTATS ET BONNES PRATIQUES OBSERVÉES DANS LE SECTEUR

### L'étape de montage du projet

Les questions se posent trop souvent au moment de la contractualisation avec les bailleurs de fonds, alors qu'elles devraient se poser dès le montage du projet en s'interrogeant sur les capacités des organisations parties-prenantes (chef de file et partenaires) à se conformer aux exigences du contrat de financement.

**La mobilisation des compétences juridiques** est une vraie problématique. Cette expertise, pourtant incontournable pour sécuriser les contrats, s'avère relativement rare et onéreuse. La mutualisation entre organisations est une piste à envisager.

La capacité de **maîtrise et de respect de procédures internes** adaptées aux exigences des contrats de financement, concernant le chef de file et ses partenaires, doit être interrogée en amont de la contractualisation. Certains contrats bailleurs (en particulier européens) imposent des règles précises et exigeantes. Il convient de s'assurer, en amont de la contractualisation, que les procédures internes existantes sont suffisantes, et de les consolider si nécessaire - ce qui suppose du temps et des moyens - pour respecter les exigences du contrat.

Enfin, la question des **moyens techniques, en particulier des systèmes d'information financiers**, est également d'importance. Les OSI ont généralement des moyens financiers insuffisants pour se doter d'outils performants aptes à répondre à l'ampleur et à la complexité de leurs besoins en matière de systèmes d'information financiers, non couverts par le budget de leurs projets. La question doit se poser à l'échelle du secteur. Des travaux sont actuellement en cours, à l'initiative de Coordination Sud, visant à l'élaboration et la mutualisation d'outils permettant de gérer de façon efficace et sécurisée la complexité des flux financiers, afin de satisfaire les importantes exigences de redevabilité des OSI envers leurs donateurs et financeurs.

### L'étape de contractualisation

Le premier constat concerne les **signatures hâtives des contrats** de financement sans consacrer suffisamment de temps à bien analyser et partager en amont avec les partenaires les termes de référence des contrats, et les engagements juridiques sous-jacents. De ce point de vue, la responsabilité de l'association chef de file est posée. Elle ne doit néanmoins pas masquer l'asymétrie du rapport de force avec les bailleurs qui dans certains cas imposeraient des délais trop courts de signature, qui ne permettraient pas la flexibilité nécessaire au regard de certains contextes de travail.

Le second constat concerne le **partage des risques dans la relation partenariale** qui doit se traduire dans une convention de partenariat, définissant précisément les responsabilités respectives et les modalités de prise en charge des éventuelles dépenses inéligibles. Cela questionne le degré de structuration interne et de solvabilité financière des partenaires.

Le dernier point concerne l'importance de prévoir des **audits intermédiaires** pour sécuriser la bonne gestion d'un contrat, et idéalement une **réunion de cadrage** avec l'auditeur en début de projet, afin d'appréhender au plus tôt les objectifs de l'audit en lien avec les exigences du contrat de financement.

### L'étape de mise en oeuvre

La mise en œuvre du projet doit s'accompagner d'**outils de contrôle interne** aux fins de bonne gestion. Il s'agit de responsabiliser les équipes terrain et les partenaires, sur la base de règles claires et adaptées, pour sécuriser à la source l'éligibilité des dépenses, en évitant un goulet d'étranglement au niveau du siège. La mise en place de check-lists, recensant les aspects clés, avec des remontées régulières des dépenses des terrains (du chef de file et des partenaires) les engageant sur l'existence de la documentation financière conforme aux exigences du contrat de financement, est une pratique à généraliser (voir la rubrique « pour aller plus loin »).

## QUESTIONS PRINCIPALES À SE POSER FACE AUX RISQUES JURIDIQUES\*

<b>Gestion des procédures</b>	Disposons-nous d'un système d'information efficace et actualisé croisant les flux d'informations, de valeurs concernant les bailleurs, le pays, les projets ?
<b>Bailleurs</b>	Notre degré de compréhension/maitrise des obligations respectives du bailleur et de l'OSI dans le cadre contractuel est-il suffisant ?
	Y a-t-il une clause obligeant l'ouverture d'un compte bancaire spécifique sur le projet ?
	Le délai de contractualisation (parfois très court) permet-il de sécuriser le contrat à signer ?
	Avons-nous une stabilité d'interlocution au niveau de l'équipe du bailleur et un espace de dialogue suffisamment fluide et souple ?
<b>Partenaires</b>	Les différentes parties prenantes ont-elles la même interprétation et maitrise des différentes procédures (bailleurs principal/délégué, OSI) ?
	La convention qui nous lie au partenaire répercute-t-elle bien les contraintes du bailleur ? (y compris concernant l'éligibilité des dépenses)
	La convention partenariale et la convention bailleur nous permettent-elles de se départir d'un partenaire défaillant ? (règles de sortie de conflit)
	Les conditions techniques et juridiques sont-elles réunies pour transférer tout ou partie de la gestion financière à nos partenaires ?

### POUR ALLER PLUS LOIN

Le cabinet **Donnadieu & Associés** a mis en ligne sur son site internet une série d'outils au service des organisations de solidarité internationale (<http://www.donnadieu-associes.fr/fr/outils.html>). A retrouver notamment :

✎ Check-list de suivi de la mise en application des termes de référence des contrats EuropeAid (en versions française et anglaise).

✎ Logiciel ACIST d'Autodiagnostic de Contrôle Interne d'une organisation de Solidarité internationale.

Des notes repères sont également consultables sur le site du cabinet. A noter notamment le **LONG-COURRIER #02 « ONG françaises et audits bailleurs publics »**



Projet de microfinance en Birmanie (Etat du Chin)

\*Questions extraites de la grille de questions du Groupe initiatives

# Prévenir et mitiger les risques réputation

Bruno-Georges DAVID, Président Fondateur de Communication Sans Frontières et de l'Observatoire de la Communication Solidaire



*Bruno-Georges DAVID est Directeur de la communication et du développement de l'ONG Secours Islamique France (fonction qu'il occupa également au sein d'Action Contre la Faim). Il dirige la filière Communication de l'Economie Sociale et Solidaire à l'Ecole des Métiers et de l'Information (EMI) et enseigne à l'Université Paris-Est-Créteil (UPEC-PARIS XII) au sein du Master Politiques publiques parcours Action humanitaire internationale. Il est membre du Conseil d'orientation de la revue Alternatives-Humanitaires et a préalablement travaillé dans de grands groupes internationaux de communication qui lui donnent une bonne connaissance du secteur privé marchand.*

## QUEL EST VOTRE REGARD SUR CETTE FAMILLE DE RISQUES ?

Ma lecture s'articule autour de 7 constats critiques.

### 1. Le risque réputation n'est pas un risque en soi, mais la clef de voute de l'ensemble des risques.

Du point de vue management du risque, il est indispensable d'analyser les forces en présence pour apprécier les pressions qui s'exercent sur la réputation. Les pressions sont notamment mises en charge par les audiences à travers des médias et médium qui changent avec les époques. L'environnement médiatique et réputationnel des ONG a profondément évolué. Elles l'analysent pourtant toujours avec les mêmes critères et gèrent encore ces questions avec beaucoup trop de désinvolture et d'amateurisme alors que les métiers se sont véritablement développés et spécialisés ne permettant plus à personne d'en maîtriser toutes les composantes, dont la cyber-sécurité notamment, le hacking, le darkweb ou l'e.reputation.

L'appréciation des risques et des outils diffère d'une entité à une autre. Chacun a son tropisme culturel et s'y concentre en oubliant souvent les autres déterminants constitutifs de leur modèle, surtout les plus virtuels, immatériels et incertains comme l'opinion publique. Quoi que vous fassiez, aujourd'hui tous les risques mènent à celui de la réputation comme hier tous les chemins menaient à Rome. L'approche des ONG est anachronique et rend les structures bancales et inadaptées à la gestion du risque réputation.

*« C'est une erreur de penser que plus on communique, plus on se protège. C'est le contraire : plus on communique, plus on court un risque ! Il faut donc faire de la communication avec beaucoup de maîtrise ! ».*

### 2. Il faut concevoir la réputation comme un élément transversal

La tendance est aujourd'hui à demander aux ONG de plus en plus de transparence et de règles contre la corruption, le blanchiment, les conflits d'intérêts par exemple. Cela est sous-tendu et compris par le fait que le risque réputation augmente pour le bailleur comme pour l'ONG. Pourtant ce n'est pas la vertu naturelle qui pousse les ONG et les bailleurs à s'y attarder, c'est le risque réputation qui les y oblige.

Elles peuvent par exemple subir les mêmes mécanismes d'hostilité à leur égard que ceux qu'elles utilisent contre d'autres structures alors qu'elles pensent être naturellement parées d'un voile de vertu. Les critiques venant tant de la société civile que des entreprises qui s'organisent en conséquence aujourd'hui contre les ONG font florès. Elles dénoncent ici leur fabrique de stéréotypes, là leur technocratie. Les ONG devraient redéfinir leurs mécanismes fonctionnels sur ces sujets pour garantir leurs engagements vis-à-vis des donateurs. Le *total control* en communication est un fantasme sinon une règle qui mène à l'échec. Le principe de gestion du risque réputation est dans sa prévention plus que dans son traitement. Mais la prévention ne se réduit pas uniquement à des stratégies et des process de risk-management. Il ne s'agit pas non plus d'envisager le traitement d'une crise de réputation qui se déclencherait mais de faire en sorte qu'elle ne se produise jamais parce que les mécanismes que l'on applique et les pratiques sont vertueux. On n'imagine pas, parce qu'il y a des systèmes anti-incendies dans tous les bâtiments, que tous les personnels des organisations soient des pompiers passant leur temps à étouffer des feux.

### 3. L'action des ONG fait face à une opposition naissante.

Les dérapages et les risques de réputation sont légion. Les ONG sont désormais soumises à la critique de l'opinion et des médias quand ce n'est pas des donateurs ou des bénéficiaires eux-mêmes. Ceci d'autant plus compte tenu de la prolifération des médias collaboratifs qui les prendront de plus en plus en contradiction avec leurs déclarations. Les ONG verront ainsi à leur encontre de plus en plus de dénonciations sur les réseaux sociaux et dans les médias. Les donateurs et les bénéficiaires ont aujourd'hui les moyens, au même titre que les salariés et les bénévoles, et sont tous équipés pour prendre la parole pour ou contre les ONG. Cette situation aura certainement l'avantage d'améliorer les réflexions et les opérations des ONG.

### 4. La marque est désormais aussi importante que le capital industriel.

Les ONG n'ont généralement pas idée de la valeur de leur marque. C'est une erreur. Plus la marque est importante, plus l'organisation sera en capacité de s'adapter aux contraintes de l'environnement (préserver les modes opératoires, les emplois, etc.). Toute entreprise, fut-elle de l'économie sociale et solidaire, a le devoir de mesurer son capital de marque et de gérer sa réputation car elle est aujourd'hui le déterminant de la relation avec toutes les parties prenantes. Il en va de même pour les ONG.

### 5. Le secteur fait encore trop de confusions.

Par exemple entre le logo et le sigle, ou entre l'image et la notoriété. On pense que la notoriété est garante de l'image, on confond attractivité et causes prioritaires. La notoriété n'est pas un critère mais bien un risque de réputation. L'exemple de l'Arche de Zoé le démontre bien. Autre exemple, la question des réfugiés en Europe qui n'est pas la plus attractive. Les ONG sont passées ici du cadre informationnel à celui du marketing qui est fondé sur des critères de séduction tentant de rendre attractives leurs actions. Ces mécanismes ont des spécificités de la publicité, pas du plaidoyer. L'indice d'attractivité devrait être ici inversé pour les ONG faisant que plus la cause est répulsive plus elle devrait sembler légitime et devenir attractive et maintenir un bon degré de réputation. On est ici au croisement des conventions entre marketing et plaidoyer, *Markom et Infocom*.

### 6. Une crise peut flamber en fonction de l'environnement, de notre culture et de ce que l'on pense être un risque

Le risque réputationnel est comme le feu. La crise est souvent le cauchemar non dit des dirigeants. Elle peut survenir à cause d'un risque non calculé, méprisé, mal appréhendé et qui dévastera une organisation toute entière. Il peut prendre au sein du siège social comme à 3000 km par une personne qu'on ne connaît pas. Ce n'est pas en multipliant les efforts pour promouvoir l'action de l'ONG auprès des médias ou du grand-public, que l'on minimise le risque réputationnel. C'est aussi une erreur de penser que *plus on communique, plus on se protège*. C'est le contraire : *plus on communique, plus on court un risque !* La communication oblige aujourd'hui à une grande maîtrise et expertise. Pourtant les ONG n'accordent pas une attention suffisamment importante à ces

questions qu'elles trouvent, pour nombre d'entre-elles, rebutantes ou en tout cas non-prioritaires.

A des milliers de kilomètres des sièges sociaux, les évaluations ne sont pas les mêmes (média, logique, culture, valeur...). Pourtant la façon d'appréhender le risque réputation se fait dans des logiques encapsulées, souvent celles du « Nord ». Or le risque est désormais planétaire : les nouvelles technologies font que les messages peuvent venir de n'importe où dans le monde. Les logiques qui les accompagnent ne sont pas les mêmes pour tous. Ainsi un post Facebook peut suffire à déclencher une crise planétaire et il n'y a pas de règle pour anticiper ces phénomènes : mettre en place une veille médias ne suffira pas. Un détecteur de fumée n'arrête pas un incendie.

« Nous travaillons pour les futures générations ! Préparez-vous. Pensez un Traverses en 140 caractères ! ».

### 7. La crise réputation n'a pas le temps d'attendre !

C'est probablement l'élément le plus important. On peut donner l'impression de maîtriser le calendrier or, il est par définition ingérable. Quand la crise survient, l'ONG subit la pression, l'actualité... et ne peut au mieux que s'adapter à un calendrier que l'on vous impose. Mieux vaut être préparé en ce sens. Où que vous soyez dans le monde, personne n'attendra que vous preniez un avion pour vous expliquer.

## Questions à se poser face aux risques de réputation\*

<b>Matériel Logistique</b>	Quels moyens ai-je de veiller et décrypter les informations sur les réseaux sociaux, de surcroit dans des langues différentes ?
<b>Pays (&lt; sécurité)</b>	Sommes-nous préparés pour une communication externe ad'hoc (médias) en cas de concrétisation d'un problème sécu RH ? (ex: enlèvement)
<b>Populations cibles</b>	Le « capital confiance » dont bénéficie notre OSC qui agit en proximité avec les populations locales peut-il amoindrir les risques réputation ?

\*Questions extraites de la grille de questions du Groupe initiatives

# La gestion des risques, un élément-clé de la gouvernance

Par Olivier Thomas, Association IDEAS



*L'association IDEAS agit pour développer et optimiser les actions des acteurs de la solidarité et pour favoriser la philanthropie. Elle propose notamment un accompagnement afin de favoriser la pérennité, la qualité, et la capacité d'action des associations et des fondations. La démarche conduit jusqu'au label IDEAS (décerné par un Comité Label autonome) qui atteste de la qualité de la gouvernance, de la gestion financière et de l'efficacité de l'action.*

*Ingénieur agronome, Olivier Thomas a mené une carrière professionnelle internationale dans l'industrie chimique et pharmaceutique. Il est conseiller bénévole IDEAS depuis 2014.*

Si dans le Guide des Bonnes Pratiques IDEAS, presque un quart des indicateurs sont directement ou indirectement liés à la gestion des risques, c'est que dans l'optique du Label IDEAS une bonne gestion des risques fait partie intégrante d'une bonne gouvernance.

Selon IDEAS, la gestion des risques est conçue comme un processus itératif associant des éléments techniques (cartographie des risques, notions de probabilité et d'impact, mesures préventives ou correctrices...) à des éléments organisationnels (le CA déléguant à un Comité spécialisé la supervision des contrôles internes, dont la gestion des risques).

Dans les associations que nous accompagnons vers l'obtention du Label IDEAS, nous constatons généralement une pratique de gestion des risques, qui est souvent limitée à certaines parties de l'organisation (les opérations terrain par exemple) ou à certains risques bien reconnus (notamment financiers).

Elle peut également souffrir de diverses limitations, et nous souhaiterions attirer l'attention du lecteur sur les plus fréquentes d'entre elles.

**Une vision restreinte des risques encourus :** l'organisation peut avoir des « angles morts » et ignorer des risques bien réels, souvent parce qu'elle se contente de couvrir le champ qui lui est familier, ou de recenser les événements déjà survenus dans le passé. Il est crucial de se poser des questions sur ce qui pourrait survenir (pas seulement ce qui s'est déjà passé), et pour cela une démarche collégiale est particulièrement adaptée.

**Un niveau de détail inadapté :** il est important de trouver un juste milieu entre une cartographie des risques trop générale (qui ne permettra pas d'agir) et un catalogue trop exhaustif (où l'organisation s'épuisera à traquer des détails inutiles). Posons-nous simplement, pour chacun des risques identifiés, la question suivante : « est-ce que ce risque est suffisamment bien défini pour nous permettre d'élaborer une parade effective ? » Si la réponse est oui, inutile d'aller plus loin dans le détail. Si elle est non, il faudra continuer à analyser le risque, souvent en le subdivisant, jusqu'à ce qu'il soit suffisamment explicite.

**Une cartographie incomplète qui ne permet pas de prioriser :** la cartographie n'est pas un simple catalogue, même si le recensement systématique des risques est une étape indispensable dans son élaboration. La cartographie des risques ne peut jouer pleinement son rôle que si chaque risque est caractérisé (en termes de probabilité et d'impact potentiel) et priorisé en termes de criticité (probabilité x impact). Seule une priorisation rigoureuse permettra à l'organisation de développer des plans d'action efficaces.

**Un processus qui ne va pas au bout :** sans un ensemble de parades adapté aux risques identifiés et priorisés, la cartographie des risques en elle-même ne suffit pas à protéger l'organisation. Elaborer des parades efficaces, permettant de réduire la probabilité de survenance du risque identifié et/ou d'en limiter l'impact, est un travail crucial. Et chaque mesure ainsi définie devra être testée pour s'assurer de son efficacité.

**Un manque de rigueur dans l'exécution :** le meilleur des plans n'a de valeur que dans la mesure où il est exécuté avec soin. Cela est vrai également de la gestion des risques : il ne suffit pas d'avoir cartographié les risques, priorisé, défini les parades. Encore faut-il mettre en œuvre dans l'organisation (qui généralement a bien d'autres choses à faire au quotidien...) toutes les mesures préventives et correctives définies dans le plan de gestion des risques, et en contrôler la mise en place de façon rigoureuse. IDEAS préconise d'intégrer la gestion des risques dans les responsabilités opérationnelles des différentes directions.

**Des révisions trop peu fréquentes :** un plan de gestion des risques vieillit vite, il est important de le revisiter régulièrement (IDEAS recommande tous les deux ans) afin de s'assurer de sa pertinence. De nouveaux risques peuvent apparaître, qui n'avaient pas été identifiés précédemment, de nouvelles parades peuvent avoir été imaginées à des risques existants. Seule une révision critique de la cartographie et du plan de prévention permettra de s'assurer que le processus contribue toujours à la sauvegarde de l'organisation.

**Un manque d'engagement des organes dirigeants :** la gestion des risques est parfois vue comme une affaire de spécialistes, les dirigeants ne s'intéressant alors qu'aux risques majeurs ou à ceux (souvent financiers) avec lesquels ils sont plus familiers. Pour y parer le référentiel IDEAS explicite les responsabilités des dirigeants (CA et comités spécialisés) dans le processus de gestion des risques.

La démarche de gestion des risques, qui à la lecture de ces quelques lignes pourrait apparaître comme l'ascension d'un redoutable Himalaya, est en fait un processus assez simple, si on l'aborde avec méthode et de façon collaborative, en mobilisant l'intelligence et l'expérience collective présente dans l'organisation. Si aucun plan, aussi élaboré soit-il, ne protégera jamais l'organisation à 100% de tous les risques, la pratique répétée et rigoureuse de l'exercice développera son aptitude à l'anticipation et à la prévention, au service de sa mission sociale.

# Une réflexion stratégique et prospective à engager entre les OSI et les financeurs

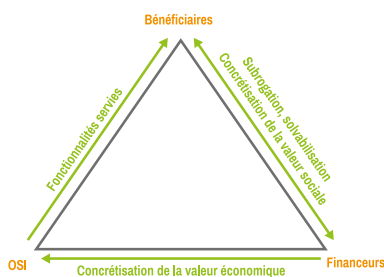
Par Christophe Beth, Directeur associé de Doucet, Beth et Associés, Directeur associé de SoftReport



De formation économique et philosophique, Christophe BETH a développé, avec ses associés de DBA, une clientèle dans l'économie sociale, en particulier auprès d'OSI. Ce modèle économique et l'impact des risques spécifiques sur les projets de développement sont au cœur de ses préoccupations. Dans SoftReport, société de conseil stratégique, éditrice de solutions décisionnelles, les métiers à cycle long et les montages économiques et juridiques complexes le mobilisent prioritairement. Des missions d'expertise en Afrique et en Asie, notamment en microfinance, ont forgé son expérience.

« Aimer, c'est donner ce qu'on n'a pas à quelqu'un qui n'en veut pas. »

Jacques Lacan



Le risque des projets de développement peut être utilement abordé à partir du triangle de l'économie sociale qui manifeste les relations paradoxales entre les différents acteurs. Les relations duales témoignent,

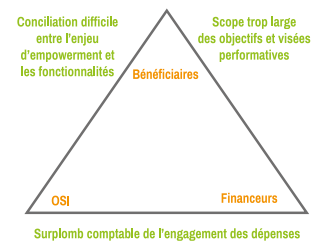
comme le remarque LACAN, d'une ambivalence originelle que le triangle OSI / financeurs / bénéficiaires accroît significativement.

Le premier symptôme, c'est le statut flou, déjà évoqué, du projet et de la responsabilité ; le second aspect qu'exprime le triangle est la nécessité de la subrogation et de la solvabilisation partielle ou totale des bénéficiaires et, partant, l'absence de prix. Or, le prix de marché a pour avantage de définir un référent et donc d'objectiver la relation entre les fonctionnalités à servir, leur composition et les ressources mobilisables. C'est d'autant moins possible que les projets de développement s'inscrivent dans un cycle de moyen terme, sur des terrains par nature incertains et non balisés, dans des logiques d'innovation, avec des contours budgétaires de ce fait particulièrement difficiles à cerner. Cette tension paradoxale entre les financeurs et les OSI est poussée à son comble par le principe de financements à l'équilibre, la pratique de cofinancements conditionnels, la non couverture du risque pourtant par nature très élevé (il y aurait sinon un marché) et des coûts internes et transactionnels toujours croissants de contrôle.

Ces modalités reflètent les liens très lâches entre les attendus des familles d'acteurs et la relative déconnexion de fait entre l'objet de la convention et le financement : les OSI envisagent des fonctionnalités dès lors en partie hypothétiques à des financeurs qui n'en désirent pas vraiment, ou surtout pour d'autres raisons – ainsi l'impératif de la dépense.

Les OSI sont en général efficaces<sup>1</sup>, mais cette aporie constitutive condense la famille des risques liés à une efficience et une effectivité difficilement accessibles : l'efficience requiert une juste valeur, ici hors de portée ; l'effectivité, des finalités synchronisées que le cadre conventionnel ne facilite pas.

Le poids déraisonnablement excessif des comptes rendus financiers et des audits (vecteurs hors sol de risques élevés) traduisent une impuissance des institutions à évaluer la consistance des services rendus, et le report de la validation sur des logiques administratives procédurales par défaut. Réactualiser le financement dynamisera et valorisera l'aide !



Ce qui vient d'être dit éclaire les réserves des « témoins » de la journée sur les modalités analytiques, descriptives et procédurales de la méthode provisoire de qualification des risques et donc d'induction des solutions de prévention. Celle-ci suppose certes une vigilance organisée des risques selon des typologies et des qualifications partagées et à partir de méthodes d'investigation maîtrisées. Mais elle se dissout rapidement dans la routine si elle n'est pas portée par une intelligibilité toujours en éveil des situations et une démarche coopérative des parties prenantes. Ici, les processus doivent se substituer aux procédures : le processus contient en lui-même un effort constant d'évaluation des hypothèses et d'apprentissage collectif, qui nécessitent des retours en arrière et le recours à la réflexivité critique, bien au-delà de la linéarité « sachante » des dispositifs seulement procéduraux.

Du point de vue de la capacité à agir et donc de changer, l'analyse des risques doit porter sur la sphère réelle et opérationnelle, mais aussi sur la qualité des systèmes d'information : sont-ils en capacité de représenter non seulement la situation économique et financière, mais également la multitude des phénomènes qui sous-tendent dans les OSI la mise en œuvre des projets de développement et de la coopération en général ? Or, le secteur nous semble souffrir d'une faiblesse historique à cet égard, avec une forte prégnance comptable et un recours insuffisant à des outils décisionnels et multidimensionnels appropriés. Comment penser sinon le cycle long, les métiers de contrepartie, les engagements multiples, les complexités conventionnelles, les ingénieries économiques et financières multiples, les relations inter-acteurs au centre de tous les risques ?

Pour le secteur, l'analyse des risques est tout à la fois un levier de plaidoyer, une incitation à l'action et au changement, un axe de réflexion stratégique !

1. Les politiques publiques s'évaluent selon au minimum 3 critères, la conformité aux objectifs (l'efficacité), l'emploi optimisé des ressources (l'efficience) et l'adéquation aux finalités de l'action (l'effectivité).

# Note de positionnement

## 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 activité<sup>1</sup>.

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.

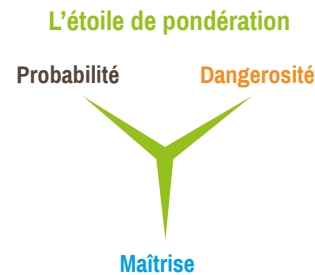
Nous avons donc voulu les identifier pour les rendre visibles et lisibles. Nous avons choisi de reprendre les 7 composantes du « cycle projet »<sup>2</sup>. Cela nous a conduit à répertorier plus de 120 risques, regroupés en 5 familles : financier, qualité, ressources humaines, juridique, réputation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

- 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 gestion<sup>3</sup>.

- 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 partie-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 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.

	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. 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](#)

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.

## 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 conditions 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 impacts<sup>4</sup>. Ceci exclut d'office les OSI de taille plus modeste dont l'efficacité et les impacts sont pourtant reconnus<sup>5</sup>.

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. ...contradictoires 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 coopération<sup>6</sup>, 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

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 ».

6. Consulter le dossier « Partenariat » du Groupe initiatives comprenant Traverses 42 « Les partenariats au coeur 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. »

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 effrénée 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 exi-**

**gés 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.

- **Des cadres contractuels qui affirment les principes de partenariat<sup>7</sup> 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

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.)

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 bailleurs<sup>8</sup>, 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.



Vue aérienne de Kaboul

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.

# Recensement des risques pour chaque composante d'un projet (recherche d'exhaustivité)

Composantes d'un projet :		Environnement / Contexte du projet					7 éléments clefs qui composent un projet	
		INTERNES			EXTERNES			
	Equipes	Gestion Procédures internes	Matériel (logistique)	Pays (dont sécurité)	BailleursProcédures - Contrats	Partenaires Prestataires	Populations cibles	
<b>Financier</b>	Incompréhension des ratios (coûts de structure / fonctions supports / transversales) Concurrence déloyale en cas de départ (manque à gagner, perte de marché) Déroulement (défaut versement) Rareté du profil contrôle de gestion	Retard de reporting Fragilité de trésorerie Montage financier complexe (dont logiques de cofinancements) Sous/Sur consommation du budget Manque/Inadaptation/non application des procédures de suivi-contrôle	Perte Vol Malversation Obligation de reconstruire Méconnaissance des procédures d'achat (not. prise en compte des taxes) Pas d'assurance	Insécurité en termes de circulation des pièces comptables effou de transferts financiers (physiques) Insécurité matérielle (vol, cambriolage...) Variation des taux de change Niveau d'inflation Corruption (petite et grande) Insuffisance des imprévus pour couvrir ces aléas	Procédures : instabilité, évolution, interprétations, incompatibilité (cf. clefs de répartition)... Inéligibilité des dépenses (périodicité, évolution) Trésorerie : décalage de signature, retard de financements, obligation de préfinancement Conditionnalité des cofinancements % des frais administratifs Asymétrie du rapport de force	Gestion détaillante : non maîtrise des procédures, inéligibilité des dépenses, pertes de justificatifs... Faible capacité financière : fonds propres, recherche de cofinancements, faible trésorerie Concurrence / Perte de marché	Faible niveau de participation (difficile valorisation) Manque d'efficacité et d'efficacité du projet	
<b>Opérationnel / Qualité</b>	Manque de compétences Instabilité, vacance de poste (maladie, autres...) Surcharge de travail : démoivisation, turn over... Pas de temps pour la passation de fonction / passation de dossier Pas de vie d'équipe ( => manque de coordination, cloisonnement)	Manque de réalisme Sous/sur dimensionnement des activités Rester prisonnier du CL Bureaucratisme du projet au détriment des activités Faiblesse du dispositif de suivi-contrôle-évaluation Inadaptation du calendrier (dont manque d'anticipation des révisions budgétaires)	Qualité des produits Disponibilité des matières premières Panne informatique Perte de mémoire Difficultés d'archivage Sauvegarde des données	Degré de connaissance du pays (ancrage territorial) Absence de référentiel statistique diachronique Obstruction administrative, ingérence Approches contradictoires aux politiques sectorielles Instabilité politique Crises environnementale, sanitaire Enclavements numérique, géographique	Subordination au bailleur : rôle d'opérateur, d'exécutant, de sous-traitant Durée des projets inadaptée par rapport aux objectifs des lignes directrices Peu de souplesse pour réorienter le cadre logique Conditionnalités imposées en termes de partenariat Paiement au résultat (remise en cause du droit d'initiative et de capacité d'innovation)	Faiblesse des capacités opérationnelles (dont monitoring, reporting...) Manque d'expertise en suivi-contrôle-évaluation Complexité / Difficulté d'animation du consortium (dont gestion de l'interculturalité) Dispositif partenarial déséquilibré (y compris en termes de répartition des frais administratifs)	Différence de lecture des principaux enjeux de développement Manque de lecture des relations socio-politiques (jeux d'alliances, conflits)	
<b>Ressources humaines</b>	Interculturalité mal gérée Management défaillant Surcharge de travail Risques psycho-sociaux (RSP : stress, violence, burn out...)	Processus de recrutement (erreurs, calendrier) Politique salariale inadaptée et/ou insuffisante Pas de plan de formation	Accidents du travail Maladies socio-sanitaires	Situation du marché de l'emploi Sécurité de l'équipe (dont enlèvement/kidnapping) Grille de salaire inadaptée ou inadaptable en cas de crise	Insuffisance de RH en fonction support de renforcement des capacités (expertise, suivi-contrôle-évaluation) Responsabilités du chef de file dans le cadre d'un consortium	Manque d'accompagnement du/des partenaire(s) Faiblesse des outils de suivi-évaluation des pratiques partenariales	Manque de confiance Absence de démarche participative (faible proximité/écoute) Insuffisance des temps collectifs (débat, bilan)	
<b>Juridique</b>	Non respect des règles/droits (conflits, Prud'hommes...) Pas de considération du principe de non-concurrence (suite à départ)	Redressement de TVA (sur activités lucratives) Remise en question de l'agrément (règles d'actualisation mal connues)	Propriété des ouvrages Responsabilité en termes de maintenance des ouvrages	Compréhension des formalités administratives Fragilité de l'Etat (respect des droits de l'H, du travail, fiscal, etc.) Absence/Mauvaise qualité de l'appui-conseil (juriste, avocat)	Complexité des termes contractuels Différences d'interprétation des conventions Charge de responsabilités du chef de file d'un consortium	Cadre partenarial mal conçu (convention, responsabilités...) Gestion contractuelle des « fonds en cascade »	Conflit socio-culturel entre droit traditionnel et droit public (ex : foncier) Dénonciation/Dépôt de plainte : instances administratives, judiciaire	
<b>Réputation</b>	Comportement inapproprié Faille dans l'exercice de représentation Faiblesse de l'expertise Incapacité à incarner le projet associatif Perte de notoriété	Décalage de crédibilité entre les objectifs affichés et les réelles capacités d'actions Manque de professionnalisme	Mauvaise qualité des investissements (infrastructures, ouvrages)	Répercussion indirecte de scandale lié au projet Perte d'autonomie Reprise en question de l'indépendance	Valeurs défendues mises à mal par la mauvaise image/réputation de certains bailleurs Indicateurs d'évaluation de l'impact contractuels aux principes de l'action Incompréhension / Désintérêt pour le projet associatif	Concurrence de savoir-faire / d'expertise Incidents liés à l'éthique des partenaires Inscription sur liste noire sans avertissement	Manque volontaire de reconnaissance Climat de suspicion Campagne de dénigrement Rejet du projet	

## DÉJÀ PARUS DANS LA SÉRIE TRAVERSES

**Traverses n°1.** Création, appui, renforcement d'opérateurs intermédiaires. Synthèse du séminaire interne du Gret sur les opérateurs intermédiaires. Par Philippe Lavigne Delville, Gret, 1997.

**Traverses n°2.** Dispositifs d'appui aux petites entreprises en Afrique. Évolution historique et défis actuels. Par Michel Botzung, Gret, 1998.

**Traverses n°3.** Institutionnalisation des réseaux d'épargne-crédit : une construction sociale à concerner. Études de cas en Guinée et au Bénin. Par François Doligez, Iram, 1999.

**Traverses n°4.** Stratégies et instruments du développement à l'échelle locale. Examen comparatif à partir du cas burkinabè. Par Patrick Freudiger, Jean-Pierre Jacob et Jean-David Naudet, 1999.

**Traverses n°5.** Comment allier efficacité technico-économique et efficacité sociale ? Enseignements d'un projet en santé animale au Cambodge. Par Diane Intartaglia, VSF, 1999.

**Traverses n°6.** Renégocier les règles collectives en irrigation. Autour de l'intervention de Cicda à Urcuqui (Équateur). Par Frédéric Apollin et Xavier Peyrache (Cicda) et par Philippe Lavigne Delville (Gret), 1999.

**Traverses n°7.** La coopération décentralisée, légitimer un espace public local au Sud et à l'Est. Par Bernard Husson, Ciedel, 2000.

**Traverses n°8.** Des instances paritaires pour gérer des ressources communes ? Deux expériences de gestion paritaire des ressources pastorales (Tchad oriental, Guinée maritime). Par Véronique Barraud, Sékou Béréte, Diane Intartaglia, VSF, 2000.

**Traverses n°9.** Concessionnaire de réseaux d'adduction d'eau potable, naissance d'un métier. Gestion de réseaux d'adduction d'eau potable en République islamique de Mauritanie. Par Rodolphe Carlier, Gret, 2001.

**Traverses n°10.** Les associations villageoises de migrants dans le développement communal : un nécessaire repositionnement ? Élus, associations locales, associations de migrants en région de Kayes (Mali). Par Éric Force, GRDR, 2001.

**Traverses n°11.** Le développement local entre décentralisation et privatisation : réflexions à partir de cinq expériences (Afrique de l'Ouest, Bolivie). Par le Groupe initiatives (synthèse réalisée par Diane Intartaglia et Annette Corrèze, 2002.

**Traverses n°12.** Conquérir et consolider le marché du café de qualité, entre dynamiques communautaires et contraintes du marché international. Avancées et défis des coopératives caféières boliviennes. Par Christophe Chauveau, Cicda, 2002.

**Traverses n°13.** Cycle des projets, cadre logique et efficacité des interventions de développement. Par Christian Castellonet, Gret, 2003.

**Traverses n°14.** Renforcement de la société civile, politique d'alliances et partenariat. Texte de référence VSF et Cicda. Texte collectif sous la coordination de Carlos Cubillos (VSF) et Frédéric Apollin (Cicda), 2004.

**Traverses n°15.** Capitalisation d'expériences... expérience de capitalisations. Comment passer de la volonté à l'action ? Par Philippe Villeval (Handicap International) et Philippe Lavigne Delville (Gret), 2004.

**Traverses n°16.** Appui et conseil aux organisations paysannes en zone Office du Niger. Du projet centre de prestations de services aux « Faranfasi So ». Par Jean-Bernard Spinat (Iram), Bakary Traoré (PCPS) et Anne-Sophie Saywell (Groupe initiatives), 2006.

**Traverses n°17.** Réforme agraire et agriculture paysanne : au-delà de l'accès à la terre, un accompagnement nécessaire. Expérience et enseignements du projet Bagé, Brésil. Par Pierre Clavier, AVSF, 2006.

**Traverses n°18.** Construire une parole publique par l'espace radiophonique. Expérience pilote dans la commune de Ouahigouya, Burkina Faso. Par Boureima Ouedraogo, ACE-RECIT, mai 2006.

**Traverses n°19.** État civil, fichier électoral et démocratisation en Afrique. Le cas du Togo. Par Tikpi Atchadam, Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique, 2006.

**Traverses n°20.** Le financement de la santé au niveau communal au Cameroun. Principe d'unicité de caisse et décentralisation. Par Cosmas Cheka, Espace Dschangshuss, 2006.

**Traverses n°21.** Organisations paysannes, systèmes financiers décentralisés et communes : une nécessaire clarification. Exemple de la zone Office du

Niger, Mali. Par Bakary Traoré, Socodevi, 2006.

**Traverses n°22.** Décentralisation dans le Nord Mali. Le pouvoir local, de la colonisation aux collectivités locales : continuité ou rupture ? Par Younoussa Hamara Toure, AEMA, 2006.

**Traverses n°23.** Réflexions sur le rôle et la place de l'animateur de développement local. Expérience du GRDR dans la région du Guidimakha, Mauritanie. Par Alassane Thioye, GRDR (septembre 2006).

**Traverses n°24.** Partenariat entre acteurs locaux et gestion de crise. Cas du projet de construction de puits équipés de pompes manuelles dans la commune rurale de Nkolafamba (Cameroun). Par Guy Tally Oyono, Arc-En-Ciel, 2006.

**Traverses n°25.** La décentralisation, une opportunité pour améliorer le développement et la gouvernance locale. Par Jeanot Minla Mfou'Ou, Canadel, 2006.

**Traverses n°26.** Développement pastoral et gestion des ressources naturelles L'approche par les unités pastorales dans la zone du Ferlo, Sénégal. Par Cheikh Fall, PRODAM, 2006

**Traverses n°28.** Passer de l'appui aux petites entreprises de transformation à une approche de développement local. Réflexions autour d'un projet laitier dans la communauté de Sinto, Pérou. Par Claire Aubron, SupAgro, et Joseph Le Blanc, AVSF, 2006.

**Traverses n°29.** Développer une filière locale d'amélioration de l'habitat privé. Une stratégie d'action à Ziguinchor, Sénégal. Par Virginie Rachmul, Gret, et Isabelle-Marie Cyr, 2007.

**Traverses n°30.** « Tout d'une grande » : le réseau Sanduk, institution de micro-finance de l'île d'Anjouan – Comores. Par Dorothée Pierret, Iram et Christine Poursat, Gret, 2007.

**Traverses n°31.** Les agrocarburants : opportunités et menaces pour les populations du Sud. Sous la coordination de Maryline Cailleux et Damien Lagandré (Gret) et Anne Lhomme (Iram), 2008.

**Traverses n°32.** Construire un réseau de producteurs ruraux autour d'une nouvelle production. L'exemple du Projet Piscicole de Guinée Forestière (PPGF). Sylvain Halftermeyer, 2009.

**Traverses n°33.** Les relations ONG-entreprises : l'expérience du Groupe initiatives. Sous la coordination de Cécile Patat (Iram), 2008.

**Traverses n°34.** Lutte contre la pauvreté et les inégalités dans le processus de décentralisation malien. Enseignements issus d'une analyse de pratiques de quelques collectivités locales et projets au Mali. Chantal Duray-Soundron (Réseau IMPACT) et Christophe Mestre (Ciedel), 2009.

**Traverses n°35.** Agrofuels: Opportunities and Threats for Developing Country Populations. Coordinated by Maryline Cailleux and Damien Lagandré (GRET) and Anne Lhomme (IRAM), 2008.

**Traverses n°36.** Migrations et développement des territoires : quels enjeux pour nos pratiques de coopération ? Sous la coordination de François Enguehard (Groupe initiatives). Rédigé par Marielle Cartiaux (GRDR), 2009

**Traverses n°37-40.** Les ONG de développement face à l'urgence : enjeux et stratégies d'adaptation. Sous la coordination du Gret, 2012.

**Traverses n°38-39.** Des innovations au service des irrigants. Analyse comparée de trois processus d'innovations institutionnelles au Cambodge, en Haïti et au Mali. Sous la coordination de l'Iram, 2012.

**Traverses n°41.** La finance carbone comme moyen d'accès des plus pauvres à l'énergie : d'un projet de développement à la promotion d'un carbone social, quelles conditions de succès ? Sous la coordination d'ID, 2012

**Traverses n°42.** Les partenariats au coeur des enjeux de territoires. Sous la coordination du Grdr Migration - Citoyenneté - Développement, 2013

**Traverses n°43.** L'action des ONG face au défi du changement d'échelle. Sous la coordination d'AVSF, 2014

**Traverses n°44.** Enjeux et pratiques des nouvelles coalitions d'acteurs: pouvoirs publics, sociétés civiles et entreprises. Sous la coordination du CIEDEL, 2015

**Traverses n°45.** Coopérer en milieu urbain - Quelles stratégies des OSI pour des politiques urbaines inclusives. Sous la coordination de Gevalor, 2016

## LA SÉRIE TRAVERSES

Comment mettre en œuvre des services durables aux populations ? Comment construire et pérenniser des dispositifs d'appui qui sachent répondre à la demande ? Comment appuyer sans étouffer des organisations locales et des opérateurs techniques ? Quelles méthodes et quels savoir-faire pour que l'idéal d'un développement qui met les populations au cœur de l'intervention ne soit pas qu'un discours incantatoire ?

Longtemps négligées du fait de la polarisation sur les réalisations concrètes, les dimensions institutionnelles du développement apparaissent aujourd'hui comme un enjeu majeur. Loin de l'image idyllique d'un développement consensuel, les opérations de développement suscitent des jeux d'acteurs complexes qu'il faut être capable de comprendre et de prendre en compte. Au-delà des discours et des principes, il faut savoir discuter de la « cuisine » de l'intervention.

Au service des intervenants de développement, la série Traverses veut contribuer au débat stratégique et méthodologique sur ces questions, avec une approche transversale aux différents champs d'intervention. Elle est le fruit d'un processus collectif de capitalisation d'expériences conduit dans le cadre d'ateliers et de journées d'études organisées en France où sur les territoires de coopération des organisations membres du Gi.

### Numéro coordonné par



66/72 rue Marceau  
93558 Montreuil Cedex France  
Tél. +(331) 48 57 75 80  
Mail grdg@grdr.org

Le Grdr Migration-Citoyenneté-Développement milite en faveur d'un monde où les citoyens, où qu'ils soient, sont les premiers acteurs de leur territoire de vie. C'est ainsi que, depuis 1969, il agit en faveur du développement local des territoires tout en accompagnant les personnes migrantes sur leur territoire d'accueil et dans leurs projets en faveur de leur région d'origine.

## LE GROUPE INITIATIVES

Le Groupe initiatives est un collectif de dix associations professionnelles de solidarité internationale qui mettent en avant leurs compétences au service d'acteurs engagés pour un développement durable et équitable, expérimentent et valident des approches efficaces et innovantes sur le terrain, et partagent leurs pratiques.

Le Groupe initiatives est une force de proposition de services et d'innovations qui publie ses travaux sous la série Traverses.

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](http://www.groupe-initiatives.org)

## SES MEMBRES

