



Les mécanismes d'inter-consortia comme modalité de gestion de programmes de résilience au Sahel

ETUDE DE CAS

Altai Consulting pour l'Union Européenne – Juin 2020



This project is funded by the EU



© Union Européenne

Juin 2020

Photo de couverture : Femmes vendant du pain à Bobo Dioulasso (© [CC BY-SA](#))

ALTAI CONSULTING

Altai Consulting fournit des services de conseil et de recherche aux entreprises privées, gouvernements et institutions publiques dans les pays en développement.

Les équipes d'Altai opèrent dans plus de 50 pays en Afrique, au Moyen Orient et en Asie Centrale. Depuis sa création en 2003, Altai a développé une expertise importante en recherche sur la gouvernance, la société civile, et le suivi-évaluation de programmes.

Contacts :

Philibert de Mercey (Directeur de projets) : pdemercey@altaiconsulting.com

Eric Davin (Associé) : edavin@altaiconsulting.com

www.altaiconsulting.com

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION : CONTEXTE ET CHAMP DE L'ÉTUDE	6
2. OBJET DE L'ÉTUDE : PROGRAMMES RÉSILIENCE ET GESTION EN INTER-CONSORTIA D'ONG	8
3. OBJECTIFS ET MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE	10
4. LES GRANDS ENJEUX CLÉ D'APPRENTISSAGE : ÉTATS DES LIEUX, BONNES PRATIQUES ET DÉFIS DE LA GESTION INTER-CONSORTIA.....	11
4.1. Des procédures d'instruction adaptées au contexte	11
4.2. Un modèle d'organisation pertinent justifié par une analyse des besoins.....	13
4.3. L'efficacité en inter-consortia nécessite une acceptation de la structure	16
4.4. L'inter-consortia garant d'une meilleure cohérence de l'approche programme	18
4.5. Gestion des risques et adaptabilité en contexte de grandes fragilités	21
4.6. Formation, de renforcement de capacités et apprentissage.....	23
4.7. Suivi-évaluation harmonisé et mesure d'impact à promouvoir	25
4.8. Des mécanismes de coordination et de coopération renforcés.....	26
4.9. Communication et plaidoyer au service d'une identité programme.....	28
5. LEÇONS APPRISES ET RECOMMANDATIONS	31
5.1. Préciser les modalités et procédures mobilisées au service des programmes.....	31
5.2. Clarifier le positionnement de la structure inter-consortia.....	31
5.3. Se concentrer sur les fonctions essentielles de l'inter-consortia	33
ANNEXES.....	35
Abréviations et acronymes	35

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

L'union européenne, à travers le Fonds fiduciaire d'urgence (FFU) en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique, finance des programmes d'appui à la résilience des populations vulnérables dans plusieurs pays sahéliens. La stratégie de mise en œuvre implique la mobilisation d'ONG internationales et nationales comme partenaires d'exécution, regroupées en consortia qui assurent l'exécution de sous-projets. Avec l'objectif de favoriser la cohérence des actions et la complémentarité des acteurs parties prenantes de ces programmes multisectoriels et pluri acteurs, L'union européenne a développé un mode opératoire de gestion en inter-consortia. Deux premiers programmes financés au Mali et au Burkina-Faso ont permis de vérifier la pertinence de cette modalité à travers la mobilisation de structures dédiées, dont la forme et les fonctions se sont progressivement précisées dans la pratique.

- Le programme KEY au Mali, première action cofinancée par le FFU en 2015, a opté pour une structure d'inter-consortia externe à travers la mobilisation du Groupe URD en fonction support aux cinq consortia d'ONG engagés. Cette expérience a permis de tirer les premiers enseignements relatifs à ce mode opératoire, afin de la réorienter.
- Le programme résilience LRRD au Burkina-Faso, second programme du type financé par le FFU en 2016, a permis la création d'une cellule inter-consortia internalisée sur base de la mutualisation de moyens spécifiques dédiés par chacun des quatre consortia d'ONG.
- Le programme SAFIRE en Mauritanie a repris dès sa formulation en 2019 le modèle d'une cellule internalisée, tout en confiant sa gestion à l'un des trois consortia d'ONG.

Si le mode opératoire de gestion en inter-consortia des programmes résilience paraît avoir démontré des avantages certains dans l'appui à la gestion de financements importants à l'exécution complexe, l'Union européenne dispose aujourd'hui du recul nécessaire pour la conduite d'une première analyse des pratiques aux fins de capitalisation.

Dès lors, des questions méritent d'être posées afin d'éclairer les choix d'avenir en la matière :

En quoi la modalité de gestion en inter-consortia est-elle pertinente pour la mise en œuvre de programmes résilience ? Qu'attestent les expériences en termes de plus-value ainsi que de marges d'amélioration ? Quelles grandes leçons apprises se dégagent de l'expérience ?

Pour y répondre, neuf grands enjeux d'apprentissage sont abordés à travers l'analyse du mode opératoire, d'une part, et des fonctions de la structure inter-consortia, d'autre part.

Il apparaît que les procédures d'instruction des programmes résilience en inter-consortia ont été adaptées au contexte d'intervention contraint et à la vocation d'intervention d'urgence du FFU.

La modalité d'organisation paraît quant à elle pertinente mais devrait reposer sur une analyse plus robuste des besoins, préalablement conduite avec les ONG partenaires.

L'efficacité en inter-consortia semble reposer en grande partie sur l'acceptation et la légitimité d'une structure qui doit s'appliquer à prouver son utilité auprès des parties prenantes.

Si la structure en inter-consortia est indéniablement garante d'une meilleure cohérence de l'approche programme, son action peut également contribuer à une gestion des risques d'intervention et à une adaptabilité accrue de l'intervention aux contextes de fragilités.

La structure inter-consortia déploie une palette de services à l'échelle du programme en matière de formation, de renforcement de capacités et apprentissage, appréciés des ONG, bien que perfectibles. Le système de suivi évaluation, et de mesure d'impact dans une moindre mesure, sont harmonisés et renforcés, et la structure inter-consortia facilite la contribution des programmes aux mécanismes de coordination et de coopération nationaux. Enfin, l'intégration des instruments de monitoring, de

communication et de plaidoyer renforce l'identité du programme ainsi que sa contribution aux politiques nationales en faveur de la résilience.

1. INTRODUCTION : CONTEXTE ET CHAMP DE L'ÉTUDE

Un Sahel fragilisé exposé des chocs multiples et récurrents

Les besoins humanitaires au Sahel augmentent rapidement sous les effets combinés des conflits, des changements climatiques, des pénuries alimentaires et des flambées épidémiques. ECHO estime à 24,4 millions le nombre de personnes dans la région qui ont besoin d'une aide humanitaire d'urgence, et à 5,18 millions le nombre de personnes ayant besoin d'une assistance alimentaire, dont 550 000 d'entre elles depuis le début de l'année 2019¹. L'extension des violences et des conflits au Sahel aggrave les fragilités d'un nombre croissant de populations déjà pauvres. L'aide humanitaire apporte des secours vitaux mais ne permet pas de prévenir les crises ni de rompre son cycle perpétuel dont les populations les plus vulnérables sont victimes. Renforcer la résilience implique de comprendre et de traiter les causes profondes des crises pour impulser des progrès durables ciblant spécifiquement les personnes les plus vulnérables.

Une stratégie de l'UE qui cherche à contextualiser ses outils d'intervention

Afin d'aider les communautés vulnérables confrontées aux menaces croissantes, l'aide humanitaire et l'aide au développement tendent à se conjuguer au Sahel avec l'objectif commun de renforcer la capacité des communautés " faire face " ces défis.

Lancée en décembre 2012, **L'Alliance Globale pour l'Initiative Résilience (AGIR)** porte son effort sur l'appui à la résilience des populations du Sahel face aux crises alimentaires et nutritionnelles récurrentes. L'Alliance rassemble ainsi gouvernements de l'Afrique de l'Ouest, organisations régionales, bailleurs de fonds et communauté humanitaire, en vue d'atteindre l'objectif « Zéro Faim » à l'horizon 2032, en suivant quatre axes stratégiques :

- Rétablir, renforcer et sécuriser les moyens de subsistance, et améliorer la protection sociale des communautés et foyers les plus vulnérables ;
- Améliorer la santé et l'état nutritionnel des foyers vulnérables ;
- Renforcer durablement la productivité agricole et alimentaire, ainsi que les revenus des foyers vulnérables, et améliorer leur accès aux denrées alimentaires ;
- Renforcer la gouvernance en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle, en tenant compte des particularités de genre et de population.

Un ciblage adapté des populations dans le besoin, sur base de leurs situations économiques et de leur niveau de vulnérabilité, est une condition essentielle à l'atteinte des objectifs.

Face au choc de la crise migratoire, **le fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique** est créé en 2015 pour s'attaquer aux causes profondes de l'instabilité, des migrations irrégulières et des déplacements forcés, la zone Sahel et Lac Tchad bénéficiant de l'effort budgétaire la plus importante. Au titre de ses objectifs spécifiques, le FFU vise à contribuer au renforcement de la résilience communautaire et des personnes les plus vulnérables, participant à la mise en œuvre de l'Alliance AGIR.

¹ Les données du Cadre Harmonisée pour 2020 montrent 6,3 millions de personnes en situation d'urgence alimentaire dans la zone Sahel.

Des modalités d'intervention innovantes au service de la résilience

Une étude de capitalisation¹ réalisée par ASIST/DEVCO en 2019 a démontré que les programmes mis en œuvre entre 2014 et 2019 avaient certaines caractéristiques communes et en a tiré des conclusions et des enjeux. Dix enjeux clé ont été définis afin de soutenir la définition de programmes multisectoriels et territorialisés.

Le second enjeu identifié se concentre sur les modalités de gestion des programmes, comptes tenus des contraintes méthodologiques et opérationnelles inhérentes à ce type d'intervention, pour une meilleure efficacité à travers trois principes :

- Privilégier les **modalités de mise en œuvre à travers des consortia d'ONG** pour faciliter la construction d'approches programme plus cohérentes, visibles et lisibles auprès des partenaires et des bénéficiaires, ainsi qu'une exécution rapide et flexible ;
- Rechercher la **complémentarité des expertises et les transferts de compétences** entre acteurs afin d'encourager la coopération entre ONG internationales et locales, les dynamiques de formation entre partenaires de mise en œuvre et acteurs locaux, et la mise en place des cellules de coordination inter-consortia vues comme facilitatrices ;
- **La cohérence géographique** est recherchée afin d'assurer une mise en œuvre basée sur la connaissance du milieu local d'intervention, et une forte coordination avec les autorités décentralisées et les services déconcentrés.

¹ ASIST / DEVCO-C1, Renforcement de la résilience des plus vulnérables à l'insécurité alimentaire et nutritionnel au Sahel, l'expérience de l'UE de 2014 à 2019 sur les approches multisectorielles ciblées sur les plus vulnérables, 2019 (disponible ici).

2. OBJET DE L'ÉTUDE : PROGRAMMES RÉSILIENCE ET GESTION EN INTER-CONSORTIA D'ONG

L'étude de capitalisation¹ réalisée par ASIST/DEVCO en 2019 recommande de « faire réaliser par les ONG une revue prospective des fonctionnements par consortia et inter-consortia afin d'optimiser et de simplifier ce mode opératoire selon des règles qui conviennent au fonctionnement des ONG ».

La présente étude participe à l'atteinte de cette recommandation et vise à analyser les premières expériences de programmes Sahel d'appui à la résilience en inter-consortia d'ONG. Certains programmes du FFU sont portés par plusieurs consortia d'ONG, chacun composés de très nombreux partenaires, agissant sur de vastes zones d'intervention. La gestion en inter-consortia est une modalité qui se justifie par 1) le besoin de coordination entre les différents partenaires (chef de file des consortia, ONG locales, partenaires locaux et institutionnels), et 2) le besoin de construire une cohérence programme à partir de plusieurs sous-projets aux logiques d'interventions communes (objectifs, résultats) mais dotés de méthodologies hétérogènes.

Trois programmes actuellement exécutés en inter-consortia dans la zone du Sahel servent de base à la présente étude.

Programme KEY

Le programme KEY de renforcement de la résilience des communautés, des ménages et des individus vulnérables " l'insécurité alimentaire et nutritionnelle au Mali. Lancé en 2016 pour un budget total de 38 millions d'euros², il couvre six régions du nord et du centre du pays et est mis en œuvre par cinq consortia d'ONG, qui regroupent plus de 25 ONG partenaires et de multiples partenaires institutionnels.

Le programme vise deux objectifs spécifiques: (i) renforcer les capacités des communautés, des ménages et des personnes les plus vulnérables " anticiper, absorber et se relever des chocs affectant leur sécurité alimentaire et nutritionnelle par la mise en œuvre coordonnée d'actions de proximité, et ii) renforcer le rôle de leadership des autorités " tous les échelons dans la coordination, le suivi et l'évaluation de l'ensemble des interventions visant à accroître la résilience des populations vulnérables à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle.

Afin d'assurer la coordination et faciliter l'exécution de ce large programme, la DUE a fait appel à une **structure externe, le Groupe URD**. Plus spécifiquement, le mandat du groupe URD³ est de (i) fournir un appui aux acteurs du programme dans la mise en œuvre d'une gestion agile, (ii) produire des connaissances sur le contexte, la mise en œuvre des interventions et l'état de redevabilité, (iii) assurer un renforcement des capacités des acteurs du programme, (iv) animer un processus de capitalisation avec les acteurs du programme, (v) développer et de mettre en œuvre une stratégie globale de communication.

Programme Résilience LRRD

Le programme Résilience LRRD de renforcement de la résilience des communautés vulnérables à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle dans les zones septentrionale au Burkina-Faso. Lancé en 2017

¹ ASIST / DEVCO-C1, 2019.

² Dont 25 millions financés par le FFU et 18 par le Fonds européen de développement (FED).

³ Programme KEY, termes de référence pour une mission d'appui aux acteurs du programme

pour un budget de 30 millions d'euros, il couvre quatre régions du Nord et de l'Est du pays et réunit cinq consortia d'ONG, donc un nombre conséquent de partenaire impliqué dans l'exécution du programme sur le plan opérationnel et institutionnel.

Le programme vise trois objectifs spécifiques : (i) améliorer l'accès des populations aux services sociaux de base, notamment la prise en charge nutritionnelle, l'accès " l'eau potable/assainissement et aux soins de santé, (ii) restaurer et renforcer les moyens d'existence des ménages les plus vulnérables (iii) développer les échanges entre la société civile, les populations vulnérables et les autorités locales pour favoriser le dialogue, les échanges d'expérience, la duplication des bonnes pratiques afin de renforcer la bonne gouvernance de la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Le principe de la création d'une **cellule inter-consortia internalisée au programme** a été actée lors de la formulation du programme, et opérationnalisé par le recrutement mutualisé d'une équipe de trois personnes¹. Le mandat de la cellule est de travailler en priorité sur (i) la coordination et la gouvernance du programme, (ii) le suivi-évaluation et la recherche action, (iii) les actions de communication, de plaidoyer et de visibilité.

Programme SAFIRE

Le **programme SAFIRE** de sécurité alimentaire, formation, insertion, résilience et emploi en Mauritanie. Lancé en 2019 pour un budget de 10 millions d'euros, son action couvre sept wilayas et réunit trois consortia d'ONG.

Le programme poursuit trois résultats : (i) augmenter l'insertion socio-professionnelle durable et décente à travers le soutien à la formation professionnelle et l'accompagnement à l'emploi, (ii) renforcer la résilience à l'insécurité alimentaire et nutritionnelles à travers une meilleure prise en compte de l'environnement et une augmentation de la production agro-sylvo-pastorale, (iii) promouvoir les complémentarités économiques et sociales entre territoires urbains et ruraux et les opportunités liées aux dynamiques migratoires.

Le programme SAFIRE a suivi l'expérience du programme LRRD Burkina-Faso avec la **création d'une cellule inter-consortia internalisée** selon un processus et des attributions similaires, mais portée par un seul consortium d'ONG.

Notons que si certains éléments de réponses apportés ont également vocation à s'appliquer aux programmes exécutés par un unique consortium d'ONG, le niveau supplémentaire que constitue la structure inter-consortia génère une complexité accrue et des spécificités opérationnelles que la présente étude se propose de montrer.

¹ Un budget mutualisé provenant du budget des programmes des différents consortia contractés a été dédié aux opérations de la cellule inter-consortia, afin de payer les bureaux, véhicules et coûts relatifs aux ressources humaines de la cellule.

3. OBJECTIFS ET MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE

L'objectif de cette étude de cas pour le MLS est de procéder à une analyse de pratiques dans la gestion des programmes résilience, réalisée sous l'angle des modalités en inter-consortia. Partant des expériences de mise en œuvre des trois programmes Mali, Burkina-Faso et Mauritanie, une analyse approfondie permet d'identifier des premières leçons apprises bonnes pratiques, ainsi que certaines faiblesses de ces expériences de gestion en inter-consortia.

L'étude est réalisée sur base des collectes et l'analyse de données et de rencontres conduites à Bamako, Mali, ainsi que d'entretiens à distance avec des parties prenantes au Burkina-Faso et en Mauritanie, ainsi qu'au Tchad à titre comparatif. Il a été ainsi conduit :

- Une analyse des documents de projets et programmes et des recherches secondaires sur la résilience dans le contexte sahélien ;
- Des entretiens individuels avec les agents des délégations de l'UE en charge des programmes résilience au Mali, Burkina-Faso et Mauritanie, ainsi qu'avec des gestionnaires du FFU à DEVCO Bruxelles ;
- La participation à une réunion de suivi inter-consortia du programme KEY Mali à Bamako ;
- Des entretiens avec les coordinateurs des 3 structures d'appui à la coordination inter-consortia ;
- Des entretiens avec des représentants des ONG chefs de file de consortium partenaires de mise en œuvre pour les 3 programmes ;
- Des entretiens avec des personnes ressources sur les enjeux de résilience au Sahel.

Un premier niveau d'analyse confirme l'approche en inter-consortia comme modalité de mise en œuvre pertinente en appui à la stratégie Sahel de l'UE. Compte tenu de son aspect novateur pour DEVCO et de certains goulets d'étranglement et marges d'amélioration relevés, l'étude approfondit neuf grands enjeux du mode de gestion, afin d'en dégager les leçons apprises et de formuler des recommandations à l'attention des gestionnaires du FFU.

4. LES GRANDS ENJEUX CLÉ D'APPRENTISSAGE : ÉTATS DES LIEUX, BONNES PRATIQUES ET DÉFIS DE LA GESTION INTER-CONSORTIA

4.1. DES PROCÉDURES D'INSTRUCTION ADAPTÉES AU CONTEXTE

La procédure mobilisée par l'UE consiste en un **assouplissement de la procédure d'appel à proposition classique** dans un contexte d'urgence du FFU.

Le processus de financement des programmes résilience sur instrument du FFU est séquencé par un passage progressivement du niveau politique à la phase contractuelle à travers :

1. Le document d'action rédigé par DEVCO sur base de l'identification, en concertation avec la DUE délégataire des fonds et validé en comité opérationnel ;
2. L'Appel à manifestation d'intérêt (AMI) ouvert sur base de la rédaction de lignes directrices par l'UE ;
3. Les notes de réponses succinctes des ONG qui débouchent sur un atelier d'appui à la programmation et de mise en cohérence stratégique et opérationnelle ;
4. La note de cadrage produite par l'UE à l'issue de l'atelier et intégrant les résultats des négociations précontractuelles conduites en atelier ;
5. L'évaluation et la sélection par l'UE des propositions complètes sur base de la note de cadrage ;
6. La signature des contrats de subvention, qui peut nécessiter des négociations complémentaires, en particulier sur l'animation et la coordination inter-consortia.

Expérience de création de la structure IC par les consortia d'ONG au Burkina-Faso

Janvier 2017 : réflexion commune des consortia d'ONG présélectionnés sur un modèle de cellule de coordination inter-consortia avec profils en matière de coordination et gouvernance des organisations, du suivi-évaluation-recherche, de communication et plaidoyer

Février 2017 : atelier de programmation conjointe réunissant les consortia d'ONG

Mars 2017 : rédaction de la note de cadrage de programmation avec l'appui technique du service ASIST qui recommande de consacrer à la cellule IC un budget de fonctionnement de 400 000€ et de renforcer la coordination inter-consortia sur les sujets thématiques

Avril 2017 : démarrage des premières activités du programme

Septembre 2017 : opérationnalisation de la cellule IC sur base d'un budget de 428 000€ sur 30 mois fixé par un partage des contributions entre les consortia d'ONG

Cette procédure non formalisée apporte de la souplesse grâce en particulier à **une phase de négociation précontractuelle**, mais semble conserver certaines contraintes.

La volonté de DEVCO de garantir une procédure concurrentielle et transparente entre ONG justifie le recours à un AMI ouvert qui permet une émulation saine entre ONG internationales, et favorise l'analyse des offres sur des critères objectifs de notation¹.

La mise en concurrence est une obligation légale de l'UE qui vise à respecter l'égalité de traitement entre les ONG. Cette obligation peut néanmoins constituer une perte certaine de flexibilité dans la mobilisation du FFU en tant qu'instrument d'urgence. Elle empêche des discussions directes en amont de la sélection des ONG et ne permet pas d'engager dès le stade de l'identification et de la formulation du programme un travail de co-construction. Ce principe de non-dialogue entre l'UE et ONG au stade d'identification complexifie ainsi par la suite la mise en cohérence et l'intégration à posteriori des différents projets formulés par des consortia déjà constitués.

Les appels à manifestation d'intérêt rédigés de manière ouverte permettent aux ONG de produire des offres non standardisées faisant valoir leurs avantages comparatifs. La rédaction peu directive d'AMI favorise en outre une approche partenariale entre l'UE et ONG, dépassant une fonction de simple opérateur prestataire.

Pour autant, cette approche implique l'analyse d'un nombre important d'offres souvent hétérogènes et de qualité inégale qui est chronophage pour les équipes DUE et DEVCO. L'harmonisation des approches s'avère dès lors moins aisée à atteindre, et la coordination opérationnelle inter-projets plus complexe.

Ces contraintes comportent un risque d'allongement des délais d'instruction et de contractualisation en générant une charge de travail importante pour les équipes ONG ainsi que les personnels européens, et impliquant donc le recours à de l'assistance technique.

Les défis au démarrage du programme SAFIRE en Mauritanie

Le SAFIRE est un projet hybride aux objectifs ambitieux qui cible les milieux ruraux et urbains sur 8 wilayas et 30 communes, à travers une logique de trajectoire des 166 298 bénéficiaires visés, pour un budget relativement modeste de *10 millions d'euros sur 48 mois*.

Une période de 23 mois a été nécessaire entre la publication de l'AMI (décembre 2017) et l'atelier de lancement du programme (novembre 2019). Trois missions d'AT ont été mobilisées avant signature contractuelle pour (i) établir un diagnostic et appuyer l'identification et la formulation de l'AMI, (ii) conduire l'atelier de travail d'harmonisation et d'arbitrage avec les ONG retenues après l'approbation des notes succinctes, (iii) faciliter la dynamique d'inter-consortia et de cohérence du programme.

La répartition budgétaire du programme a été négociée à hauteur de 60% dédiés les activités pour 30% aux charges de fonctionnement et RH, 7% de marge des ONG et 3% dédiés au fonctionnement de la cellule IC, assurée par le consortium Oxfam.

Depuis le démarrage, la cellule IC dit rencontrer des difficultés liées à des couvertures géographique et thématique hétérogènes et une faible harmonisation entre consortia.

Les premières expériences de programmes résilience ont indéniablement permis à DEVCO **de faire progresser l'opérationnalité de la coordination en inter-consortia.**

¹ Critères publics, publiés et approuvés dans les procédures de l'UE.

Le programmes KEY démarré au Mali en 2016, s’inspirant du Programme Cadre commun sur les filets sociaux saisonniers au Nord Mali¹, n’a pu développer d’emblée une approche en inter-consortia. Le recours à une structure externe d’animation et de coordination à travers la mobilisation de groupe URD en appui à la DUE en cours de programme a souligné certaines difficultés de positionnement et de performance du modèle.

Sur ce constat, le programme LRRD Burkina-Faso a valorisé la phase de négociation précontractuelle pour introduire un mode de coordination inter-consortia avec une cellule dédiée interne au programme, dont les attributions se sont révélées pertinentes.

Le programme SAFIRE en Mauritanie s’est fortement inspiré des réussites du programme LRRD en simplifiant le fonctionnement de la cellule inter-consortia, porté volontairement par l’ONG chef de file d’un consortium à travers l’octroi d’un budget spécifique.

Dans le cadre du financement du programme pour la stabilisation des espaces frontaliers du G5 Sahel, le choix d’une modalité de coordination en inter-consortia a été anticipé au stade de l’AMI avec la possibilité pour les chefs de consortium d’ONG de se positionner dès la note succincte, sur base d’une réserve de 2,2% de leur budget consacré à l’inter-consortia².

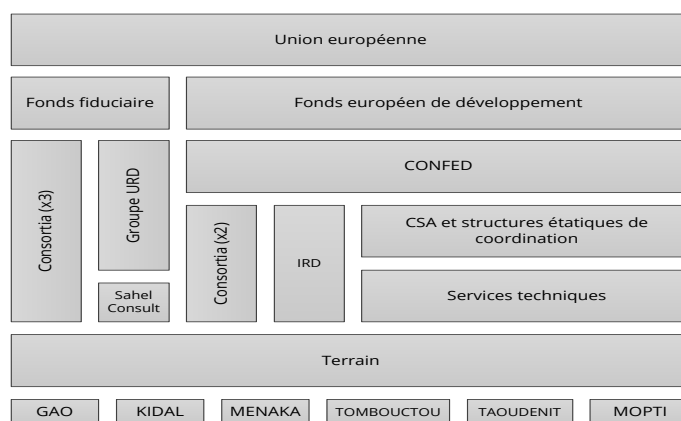
4.2. UN MODÈLE D’ORGANISATION PERTINENT JUSTIFIÉ PAR UNE ANALYSE DES BESOINS

Le recours à une coordination inter-consortia paraît conditionné à des facteurs déterminés, préférablement à la contractualisation, aux étapes d’identification et de planification.

La **complexité institutionnelle du programme** constitue un premier facteur qui plaide en faveur d’une coordination en inter-consortia.

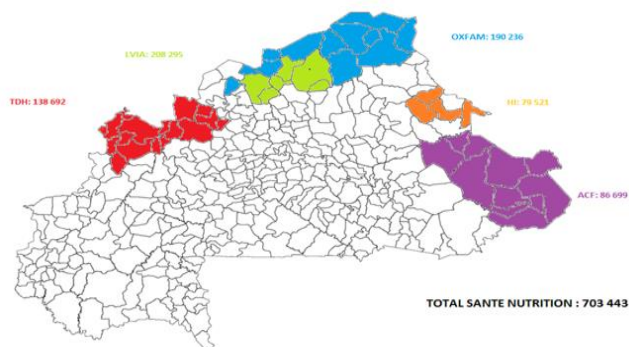
Le programme KEY Mali reçoit un double financement du FFU et du FED, réunit 5 consortia et 28 structures de mise en œuvre ainsi que de multiples partenaires nationaux.

(Source schéma : Groupe URD)



¹ Le Cadre Commun sur les Filets Sociaux Saisonniers (CCFS) au Nord Mali était une initiative portée par 5 ONG internationales et financée par ECHO à hauteur de 10 millions d’Euros pour une durée d’un an (2014-2015), et dont l’objectif principal était de poser les bases de la résilience pour plus de 40.000 ménages pauvres les plus durement touchés par les crises alimentaires et politico-militaires de 2012/2013 des 37 communes ciblées des régions de Gao et Tombouctou, à travers la mise en place de filets sociaux basés sur des transferts monétaires et non monétaires.

² Notons néanmoins que la mise en œuvre de ce financement à caractère régional semble sujet à critique de la part de certaines DUE et ONG. La double phase de sélection qui introduit une liste de réserve entraîne une complexité accrue dans l’analyse des offres, la mise en cohérence des projets et les négociations précontractuelles. Le caractère régional du financement paraît entraîner une recentralisation des procédures administratives et contractuelles à Bruxelles, se rapprochant d’un appel à proposition classique qui entraîne d’une perte de flexibilité et de visibilité pour les niveaux opérationnels à l’échelle pays.



Une **couverture géographique étendue** avec une mise en œuvre géolocalisée¹, et marquée par des contraintes sécuritaires et d'accès aux bénéficiaires justifié une coordination en inter-consortia.

Le programme LRRD Burkina-Faso couvre une zone d'intervention de 4 régions à risques frontalières avec le Mali et le Niger.

(Source carte : cellule inter-consortia)

La définition d'objectifs ambitieux et de résultats touchant plusieurs thématiques complexes appelle à une coordination en inter-consortia.

Le programme SAFIRE Mauritanie a adopté une approche ciblant à la fois les zones urbaines et rurales pauvres et vise en outre l'autonomisation et l'insertion professionnelle des personnes vulnérables.

(Source : présentation consortium)

OBJECTIF ET RESULTATS ATTENDUS

OBJECTIF GÉNÉRAL

Contribuer à la stabilité nationale à travers le renforcement des liens urbains-ruraux, de la résilience à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle, et de la création d'opportunités économiques et d'insertion socio-professionnelle des populations les plus vulnérables.

Pour ce faire, nous comptons toucher environ 93 000 bénéficiaires sur 4 ans pour un budget global de 10 millions €

RESULTATS ATTENDUS

- ✓ Augmenter l'insertion socio-professionnelle durable et décente à travers le soutien à la formation professionnelle et à l'accompagnement vers l'emploi
- ✓ Renforcer la résilience à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle à travers une meilleure prise en compte de l'environnement et une augmentation de la production Agro-Sylvo-Pastorale (ASP)
- ✓ Promouvoir les complémentarités économiques et sociales entre territoires urbains et ruraux et les opportunités liées aux dynamiques migratoires

Le recours à un mode de gestion de programme résilience en **consortium simple peut être privilégié**, comptes tenus de la capacité des ONG à se coordonner pour couvrir l'entièreté de la zone d'intervention et à formuler une proposition répondant aux critères posés par l'AMI. L'identification et la formulation de programmes plus concentrés géographiquement et dont les thématiques sont mieux articulées permet à l'UE de privilégier des modalités de gestion simplifiées en consortium unique, à l'image par exemple du programme RESTE au Tchad.

¹ Avec l'objectif que chaque région soit couverte par un consortium et chaque commune par une ONG – dont la présence historique dans la zone d'intervention est un gage de confiance et facilite le déploiement rapide de la mise en œuvre.

Présentation du programme RESTE au Tchad

Durée de 48 mois pour un budget de 15 M\$.
Zone d'intervention de 3 régions limitrophes concentrées au centre-est et modérément éloignées de la capitale, ciblant 40 183 ménages soit 256 071 bénéficiaires estimés.

Objectifs spécifiques : 1) Améliorer l'accès équitable des jeunes, des femmes et des personnes à risque de vulnérabilité migratoire aux opportunités économiques ; 2) Améliorer la sécurité nutritionnelle des communautés vulnérables ; 3) Renforcer la gouvernance des structures locales de développement et la cohésion communautaire.

Groupes cibles : Ménages ruraux et individus vulnérables (femmes, jeunes, enfants de moins de cinq ans); petites et micro entreprises; associations et organisations communautaires ; cantons, municipalités et services déconcentrés de l'État.

Modalité de mise en œuvre du programme RESTE

3 binômes d'ONG internationales et d'ONG locales ayant un historique partenarial (Oxfam et Aider, Care et Ardek, ACF et Chora), qui se répartissent les régions d'intervention.

Oxfam en tant que chef de file est responsable de la coordination, assure la supervision qualité du programme et les appuis techniques en matière de MEAL, de capitalisation d'apprentissage.

Un protocole de gouvernance et de coordination sur la base des MoU élaborés et du document du projet décrit clairement les rôles et responsabilités des diverses parties, les mécanismes de gouvernance du consortium, la coordination et la communication du projet pour une recherche d'efficacité et de performance.

Le choix d'une gestion en inter-consortia apparaît globalement bénéfiques pour les parties prenantes, et présentée par l'UE **comme du « gagnant-gagnant »**.

Du point de vue de l'Union européenne, la gestion d'importants programmes de résilience en consortia d'ONG permet de simplifier les procédures contractuelles en limitant les contrats de subvention, malgré un nombre important de structures d'exécution.

La modalité en inter-consortia permet de réunir une diversité d'expertises techniques rendue nécessaire pour intervenir simultanément sur les 4 piliers de la stratégie AGIR, et renforce les capacités d'accès aux zones d'intervention et aux populations bénéficiaires à travers un important maillage géographique jusqu'au niveau communal.

Le recours à une structure inter-consortia est garant d'une cohérence programme et une harmonisation des outils, cibles et temporalités d'action. La visibilité et la communication programme permettent de renforcer la lisibilité et l'alignement de l'intervention.

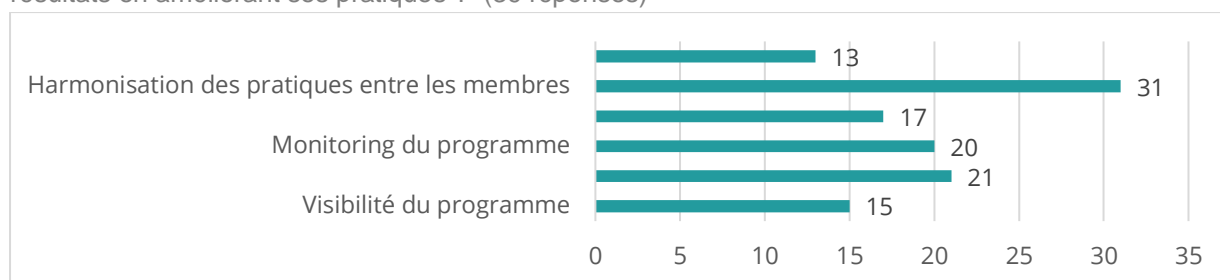
Du point de vue des ONG et partenaires, l'apport d'une cellule inter-consortia est important mais plus nuancé. Elle permet des économies d'échelle en confiant la gestion de fonctions à la cellule inter-consortia, telles que les aspects de communication et de plaidoyer concourant à améliorer la visibilité des ONG sous financement FFU.

Le partage d'outils et la mutualisation de savoir-faire sont renforcés grâce à une offre de formation et une coordination opérationnelle facilitée. Les outils de suivi-évaluation sont harmonisés et apportent une vision nationale des résultats obtenus sur le terrain.

La structure inter-consortia permet de créer un canal de communication, au besoin informel, entre l'UE et les ONG et assure une fonction de facilitateur extérieur.

Plusieurs membres de consortium des programme KEY, LRRD et SAFIRE signalent néanmoins la charge de travail supplémentaire qu'implique la coordination et la remontée d'informations en inter-consortia, qui s'ajoute à leurs obligations contractuelles.

Figure 1: Quels sont selon vous les 3 secteurs sur lesquels l'Inter-Consortia pourrait obtenir de meilleurs résultats en améliorant ses pratiques ? (39 réponses)



Source : Résultats de L'évaluation du fonctionnement de la cellule inter-consortia du programme LRRD Burkina, 2019

4.3. L'EFFICACITÉ EN INTER-CONSORTIA NÉCESSITE UNE ACCEPTATION DE LA STRUCTURE

La structure inter-consortia ne dispose pas de prérogative hiérarchique vis-à-vis des consortia d'ONG, mais a vocation à développer **une offre de services**. La perception sa plus-value est donc déterminant à son adhésion et à la valorisation de ses services par les ONG.

Les fonctions du coordinateur de la cellule inter-consortia sont délicates et reposent sur la bonne volonté de collaboration des ONG, en l'absence d'obligation formelle. Il importe dès lors que le principe d'un fonctionnement en inter-consortia soit compris et recueille l'adhésion.

Figure 2: Quel est votre niveau de connaissance du rôle de l'IC et des actions qu'elle a menée ?

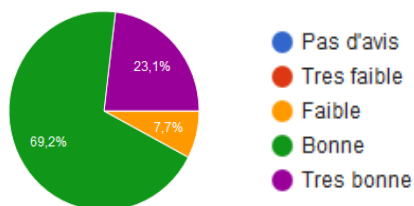


Figure 3: Avez-vous l'impression que l'IC a apporté une plus-value au programme FFU Résilience ?

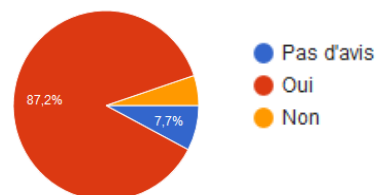


Figure 4: Avez-vous l'impression que l'IC a réalisé des activités qui ne pouvaient pas être réalisées par la coordination de votre consortium ?

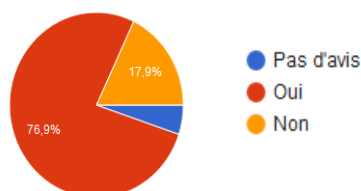


Figure 5: Quel a été votre niveau de sollicitation de l'Inter-Consortia ?



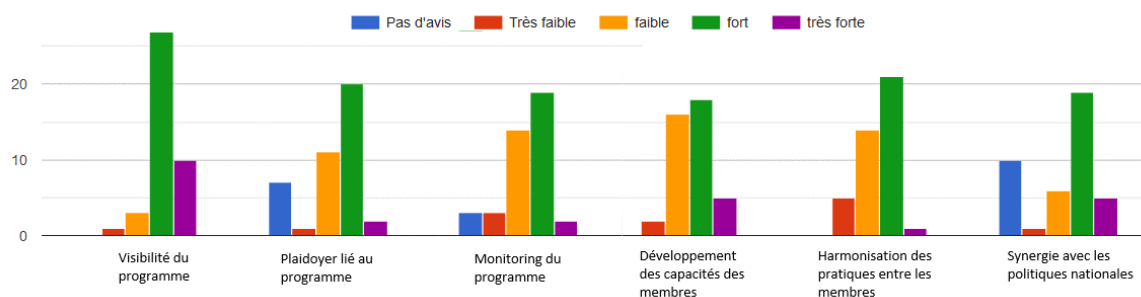
Source : Résultats de L'évaluation du fonctionnement de la cellule inter-consortia du programme LRRD Burkina, 2019

Pour être efficace, la structure inter-consortia doit pouvoir être **opérationnelle au plus tôt sur base d'une réflexion commune**.

L'expérience démontre qu'il est préférable que les ONG et l'UE identifient conjointement leurs besoins pour définir mandat et objectifs de cette structure et mieux calibrer ses fonctions. Il est nécessaire d'éviter la création de charges de travail redondantes pour les ONG, tout en limitant l'ajout de procédures ou l'allongement de la chaîne de décisions.

La définition des modalités de gestion devrait intervenir en amont, au minimum à l'étape d'appui à la programmation puis en phase de négociations précontractuelles. L'introduction de cette modalité dès la phase d'identification dans les lignes directrices se révèle constituer un atout supplémentaire, comme dans le cadre du financement régional G5 Sahel¹.

Figure 6: Est-ce que l'inter-consortia a amené une plus-value au programme FFU Résilience dans les différents secteurs mentionnés ci-dessous ? 39 réponses

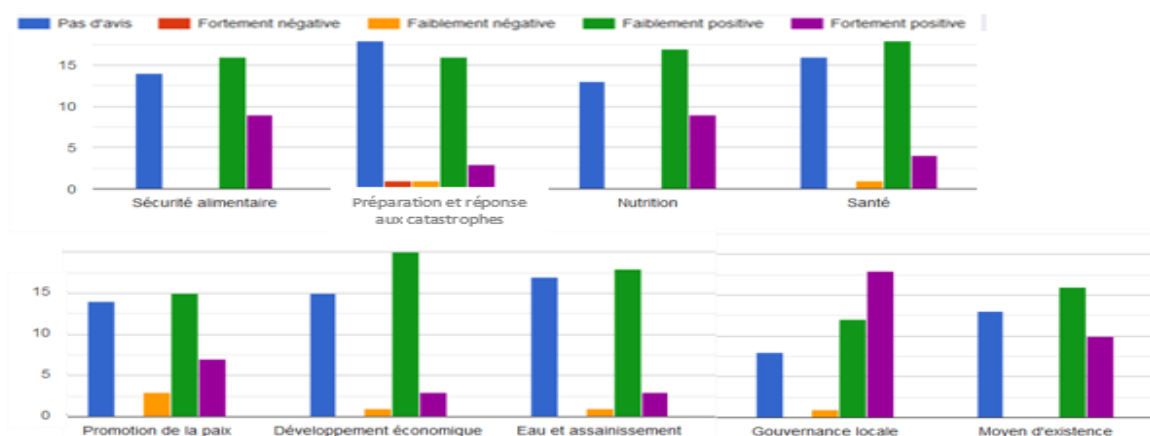


La nature des liens contractuels est également importante. Un inter-consortia émanant des ONG sur base d'une mutualisation des fonds ou d'une ligne budgétaire spécifique permet d'internaliser les recrutements et contractualisation et de partager les moyens logistiques, comme pour les programmes LRRD Burkina-Faso et SAFIRE Mauritanie.

¹ Programme d'urgence pour la stabilisation des espaces frontaliers du G5 Sahel (cf. [page du programme](#)).

La structure inter-consortia a vocation à démontrer sa pertinence par sa capacité de réponse aux besoins d'appui au cours du cycle du programme, et ce dès la phase de démarrage qui comporte de fortes implications méthodologiques¹. L'harmonisation des pratiques et la cohérence programme en sortent renforcées.

Figure 7: L'inter-consortia a-t-elle eu un effet positif sur votre mise en œuvre d'une des thématiques ? 39 réponses



Source : Résultats de L'évaluation du fonctionnement de la cellule inter-consortia du programme LRRD Burkina, 2019

La structure inter-consortia assure une fonction importante de facilitateur entre l'UE et les partenaires d'exécution, conditionnée à sa délicate neutralité requérant équilibre entre les demandes de l'UE et l'identité des ONG, soucieuse de leur indépendance dans le respect du droit humanitaire. En ce sens, partage de l'information et transparence décisionnelle évite un sentiment de parti pris et facilite des rapports équilibrés. Les aspects de communication et de visibilité font partie des points de tension, entre l'UE désireuse de communiquer et des ONG soucieuse de conserver leur neutralité sur des terrain à risques.

Pour cela, le canal de dialogue établi par l'inter-consortia entre l'UE et les ONG fluidifie les relations contractuelles et renforce in fine la légitimité du coordinateur. Au-delà de l'expertise technique, ses qualités relationnelles constituent un facteur de réussite non négligeable. L'ensemble de ses compétences et attitudes permet à la structure d'acquérir rapidement une légitimité essentielle à la réussite de ses missions.

4.4. L'INTER-CONSORTIA GARANT D'UNE MEILLEURE COHÉRENCE DE L'APPROCHE PROGRAMME

Le Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC²) a popularisé le modèle de Progression, qui rejoint les travaux d'Esther Duflo autour d'une logique de graduation³ appliquée à la stratégie d'intervention de programmes de lutte contre la pauvreté. Le modèle se décline par un appui multisectoriel intégré, échelonné et assorti d'aide sociale. Ce modèle est assez communément mis en

¹ A travers la définition et la mutualisation des outils et modalités de ciblage des bénéficiaires, de coordination géographique et thématique, de monitoring conjoint.

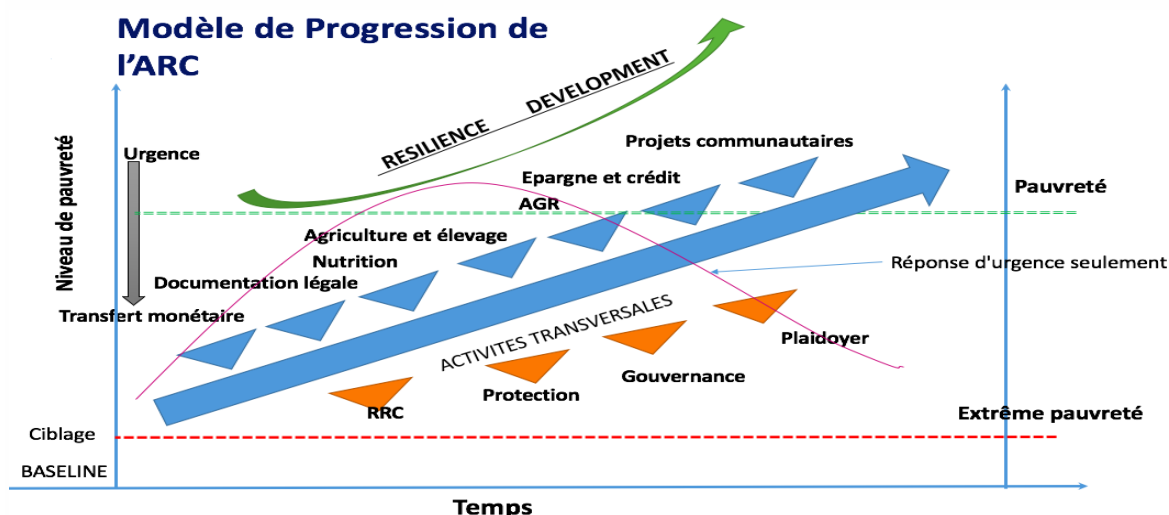
² <http://www.brac.net>

³ Voir notamment The Long term Impacts of a "Graduation" Program: Evidence from West Bengal, Abhijit Banerjee, Esther Duflo, Raghendra Chattopadhyay, and Jeremy Shapiro, September 2016, <https://economics.mit.edu/files/16588>

œuvre en Afrique de l'est via des larges programmes nationaux de protection sociale et des politiques qui y sont attachés.

Modèle de progression utilisé par le consortium ARC du programme KEY Mali

Les ménages plus pauvres sont en capacités de *sortir de l'extrême pauvreté* " l'aide d'une combinaison d'interventions successives planifiées.



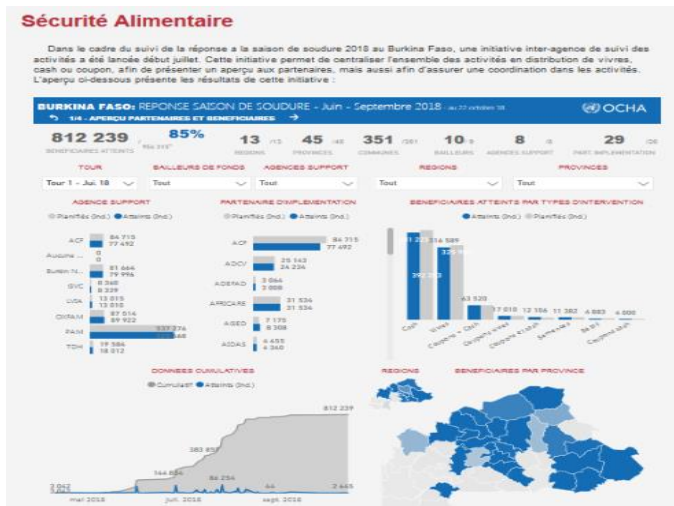
Source : ARC Mali, Humanité et Inclusion

C'est dans cette logique de progression intégrée relativement complexe que l'UE recherche la mise en cohérence des projets résilience pays au sein d'approche programme.

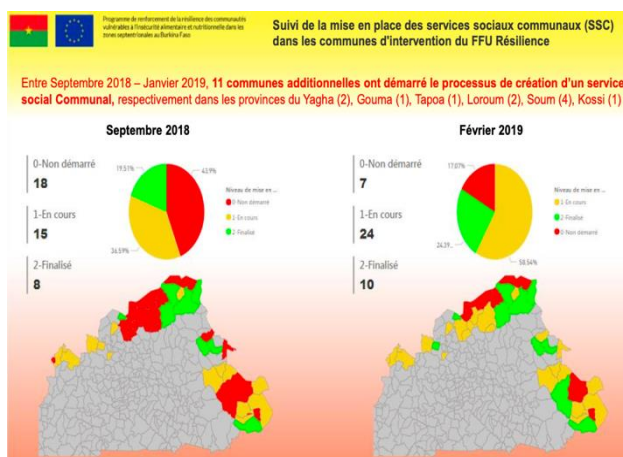
La gestion en inter-consortia favorise la multisectorialité et facilite les synergies entre différentes parties prenantes vers la convergence des objectifs, résultats et indicateurs sur base d'un narratif et d'un cadre logique commun, tout en laissant aux ONG s'exprimer leurs propres spécificités au sein du programme. Cet effort de convergence opérationnelle nécessite d'être enclenchée idéalement dès le démarrage du programme avec un accompagnement à la programmation conjointe et à la définition des outils d'intervention. Le travail réalisé dans le cadre du **programme LRRD** au Burkina-Faso est à ce titre significatif.

La cellule inter-consortia Burkina-Faso a permis l'adoption de **méthodologies partagées de ciblage et de mode de calcul des** bénéficiaires basées sur des approches socio-économique communautaires de type HEA (Household Economy Approach). L'approche de couverture des besoins immédiats vers la construction de bénéfices durables inscrite dans la durée, sur base d'un panel d'actions complémentaires visant une amélioration séquencée du niveau de vie des communautés bénéficiaires a été ainsi partagée entre consortia au démarrage.

A court terme, la sécurité alimentaire et la construction de la résilience exigent une couverture de besoins alimentaires de base avec un minimum de diversité alimentaire. La cellule a permis un rapprochement entre le programme et le Secrétariat Exécutif du Conseil National pour la sécurité alimentaire et l'intervention en appui à la mise en œuvre du Plan de réponse national. La cellule IC a participé à consolider l'instrument de suivi conjoint de mise en œuvre du Plan de réponse en partenariat avec OCHA, Echo et le PAM.



Source : Cellule inter-consortia du programme LRRD Burkina



Source : Cellule inter-consortia du programme LRRD Burkina

A moyen terme, renforcer l'amélioration durable de la qualité et de l'accès aux services de base n'est pas compatible avec une action se substituant aux intervenants locaux, qu'il est au contraire nécessaire de renforcer en favorisant la pérennité des ressources nécessaires à leur fonctionnement. En ce sens, la cellule IC a permis d'engager un plaidoyer à la mise en place des services sociaux communaux concomitamment au déploiement des activités de résilience dans les localités d'intervention du programme.

A long terme, le programme vise à répondre aux causes structurelles de la vulnérabilité, avec une attention particulière portée à la qualité de la gouvernance. La cellule IC a permis de définir une approche et des activités communes aux consortia en appui à la gouvernance locale de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, sur base d'accompagnement et de formations structurantes des acteurs municipaux et communautaires à la concertation communale.



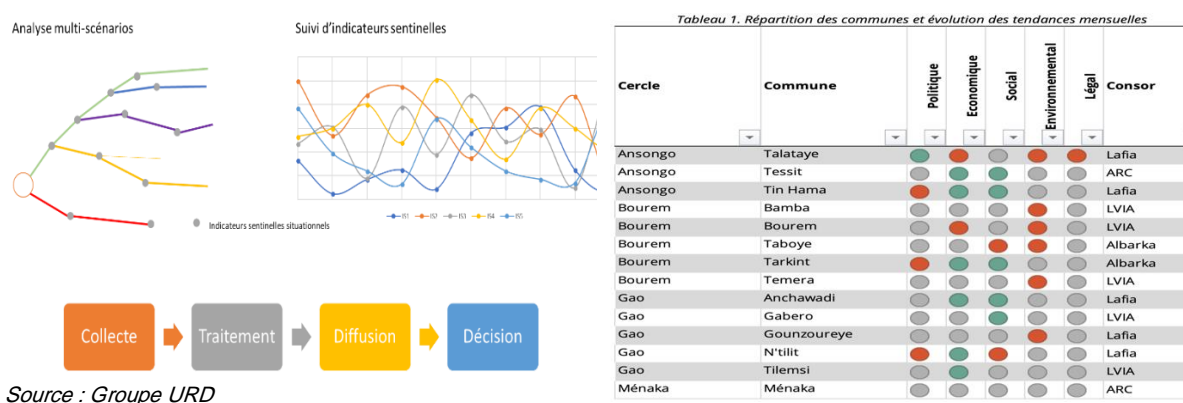
Source : Cellule inter-consortia du programme LRRD Burkina

4.5. GESTION DES RISQUES ET ADAPTABILITÉ EN CONTEXTE DE GRANDES FRAGILITÉS

Au Mali, la fragilité du contexte et les nombreux aléas auxquels sont exposées les populations des zones d'intervention exigent des consortia d'ONG du programme KEY qu'ils intègrent la gestion des risques de crises et de catastrophes dans leurs approches d'intervention.

Sur les court et moyen termes, l'amélioration du système d'alerte précoce des programmes, la mise en cohérence des données de l'alerte avec la réponse opérationnelle et l'adoption de plans de contingence doivent permettre un pilotage plus souple de l'intervention. Sur le plus long terme, les démarches de protection et de renforcement des ressources naturelles, de gouvernance, de cohésion et de prévention des conflits ont vocation à être mieux prises en compte dans les logiques d'intervention.

Dans le cadre du programme KEY Mali, l'intervention du groupe URD développe deux outils d'analyse de l'évolution des contextes locaux à échéances périodiques à travers la planification multi scenarios et le suivi périodique d'indicateurs sentinelles.



La **planification multi scenarios** vise à systématiser la définition de scénarios d'intervention au service d'une capacité d'anticipation opérationnelle accrue. Les travaux de capitalisation interne soulignent néanmoins que l'approche a bien été partagée mais « n'a pas débouché sur une approche compréhensive solide qui permette au Groupe URD d'alimenter l'analyse et donc les rapports »¹, et donc l'action des consortia d'ONG sur le terrain.

L'objectif des **indicateurs sentinelles** est de faciliter l'analyse de l'ensemble des éléments d'interaction entre le contexte et le programme par l'identification et le renseignement de variables spécifiques². Les données primaires sont collectées par une organisation partenaire de l'URD et complétées par les données secondaires disponibles (rapport INSO, etc.). L'analyse ainsi traitée permet la production de rapports diffusés à fréquence mensuelle. Mais là encore, les travaux de capitalisation interne soulignent que « si le contenu et la périodicité de ces rapports sont pertinents, leur influence dans les processus de prise de décision des différents consortia du programme KEY semble cependant limitée »³.

Au Burkina-Faso, la rapide dégradation des conditions sécuritaires nécessite la prise en compte des risques d'intervention pour les acteurs du programme LRRD. En ce sens, la cellule IC a développé un

¹ Groupe URD, Étude de capitalisation, Structuration de l'aide en consortium et inter-consortia, leçons apprises du programme KEY au Mali, novembre 2019

² Un travail d'identification de ces indicateurs a été réalisé " travers une analyse PESTEL (Politique, Économique, Social, Technique Environnemental et Légal) pour souligner tous les éléments de contexte qui pouvaient limiter l'atteinte de l'objectif principal du programme : le renforcement de la résilience. Une fois les chemins de causalité de renforcement de la résilience définis, les éléments clés qui semblaient être les plus pertinents et les plus pratiques " collecter/manipuler ont été prioritaires. Cette liste d'indicateurs sentinelles a ensuite été traduite en liste de variables " collecter puis en formulaire de collecte spécifique.

³ Groupe URD, Ibid.

outil de mesure des risques et des capacités d'intervention des partenaires de mise en œuvre, progressivement mutualisé. Le programme intervenant en zone rouge, l'outil répond au besoin de suivre de manière fine et régulière l'impact de l'évolution de l'insécurité sur la capacité de mise en œuvre du programme par les ONG. Renseigné par les ONG sur une base trimestrielle, il est compilé et analysé par la cellule puis diffusé aux parties prenantes.

L'indicateur de capacité de mise en œuvre est un outil qui permet de mesurer le niveau d'accès aux zones d'intervention des organisations travaillant dans le cadre du programme FFU-Cohésion Sociale. Ce niveau de capacité est mesuré en demandant à chaque consortium, d'évaluer sur une échelle de 1 à 5, sa capacité à mettre en œuvre les activités planifiées dans les localités où il intervient. La synthèse de ces données permet de produire des analyses spatiales et thématiques.

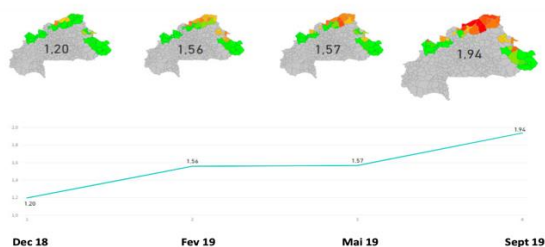
Source : Cellule inter-consortia du programme LRRD Burkina

Niveaux de capacité de mise en œuvre

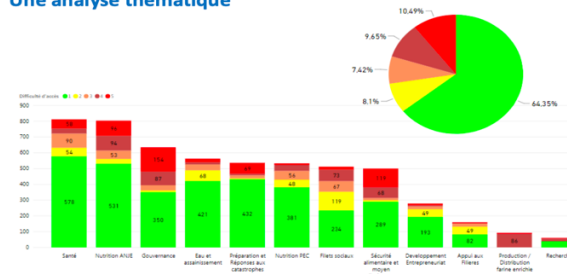
- **Niveau 1** : Toutes Les activités sont menées normalement, sans arrêt dû à des contraintes externes ou des problèmes d'accessibilité.
- **Niveau 2** : Une ou plusieurs activités ont été arrêtées ponctuellement du fait d'incidents, mais ont reprises et sont menées normalement en ce moment.
- **Niveau 3** : Une ou plusieurs activités ont été annulées et/ou modifiées mais d'autres activités du même secteur d'activité continuent à être menées dans le village.
- **Niveau 4** : Les activités continuent à être menées mais toutes ou une partie des activités ne se font plus dans le village, celles-ci sont délocalisées.
- **Niveau 5** : Il n'est plus possible de fournir de services aux habitants de ce village - **A LA DATE DU PRESENT RAPPORT**

La gestion de cet outil sous forme d'une base de données couplée à des logiciels informatiques en libre accès et partageables permet de multiples niveaux de lecture, la conduite d'analyses multicritères et la prise en compte d'éléments de contexte variables.

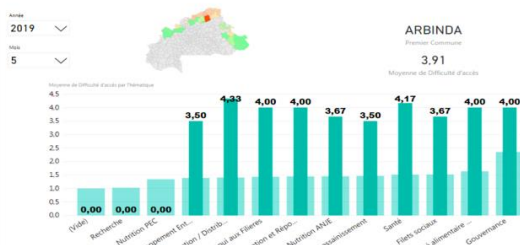
Une analyse temporelle



Une analyse thématique

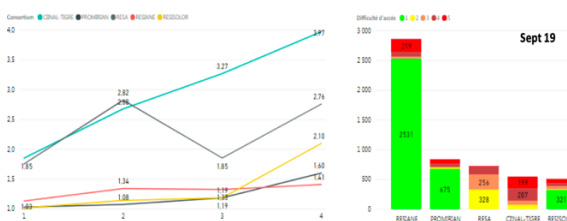


Une analyse géographique



Source : Cellule inter-consortia programme LRRD Burkina

Une analyse par partenaire



L'outil offre aux acteurs du programme une plus grande lisibilité de l'évolution des contraintes et difficultés de mise en œuvre du programme, et constitue un support de dialogue relatif aux contraintes d'exécution avec l'UE. La sensibilité de l'outil a nécessité la définition d'un cadre d'échange et du niveau d'impact sur les décisions contractuelles du programme.

4.6. FORMATION, DE RENFORCEMENT DE CAPACITÉS ET APPRENTISSAGE

Comme le relève l'URD¹, le fonctionnement en consortium et inter-consortia implique « des enjeux de renforcement mutuel des capacités des partenaires, même si cet objectif n'est parfois pas explicite. Une répartition géographique des partenaires sous-entend le transfert de compétences techniques de certaines organisations vers d'autres, moins expertes dans certaines thématiques, mais qui doivent néanmoins les projeter sur un territoire donné. Le travail conjoint d'organisations différentes en termes de mandat, d'expérience, de taille ou de longévité est également source d'apprentissage et de partage d'expériences ».

Les outils et thèmes de formation proposés par la cellule IC doivent être basés **sur les besoins exprimés par les membres de l'inter-consortia**, afin de répondre à une demande non prise en charge en interne. La formation à l'échelle programme participe à l'harmonisation des pratiques et à la montée en compétences des ONG au service de l'atteinte des objectifs. Cette offre d'accompagnement ad hoc est particulièrement pertinente dans la mise en œuvre de programme d'appui à la résilience qui exigent des approches multisectorielles et multi-acteurs complexes nécessitant des capacités d'innovation.

La cellule inter-consortia du programme SAFIRE Mauritanie prévoit d'assurer la mise en place d'un **processus d'apprentissage continu** au bénéfice de l'ensemble des partenaires basé sur un ensemble d'outils : *partages d'expériences d'acteurs internes ou externes au programme, réflexions collectives sur les approches d'interventions envisagées entre consortia, vulgarisations de rapports de capitalisation, ateliers d'approfondissement de thématiques techniques des leads confiés à certaines ONG selon leurs domaines de prédilection.*

Les différences de niveau d'expertise entre ONG au sein de consortium et entre consortia peuvent être notables, mais ne doivent pas pour autant entraver la délivrance homogène du paquet minimum d'activité sur l'ensemble de la zone d'intervention du programme.

En Mauritanie, la cellule inter-consortia facilite des **renforcements de capacités croisées entre ONG** des différents consortia, selon les spécialités de chaque organisation. La cellule inter-consortia du programme SAFIRE a mis en place une organisation de la formation interne par lead thématique. Les ONG *disposant d'une expertise thématique avérée anime périodiquement des ateliers de formation et apporte appuis techniques et méthodologiques au cours de l'exécution des activités, renforcés au besoin par de l'assistance technique réalisée par les experts du siège de l'ONG en position de lead.*

Au Mali, l'URD **mobilise de l'expertise externe** aux acteurs du programme pour réaliser des formations à destination des ONG. Sur base d'un atelier de détermination des besoins complété par le traitement de questionnaires transmis aux ONG, le groupe URD a identifié les besoins de formation prioritaire exprimés et a conduit à ce jour quatre sessions de formation : Participation et engagement communautaire, Monitoring Externe National Orienté vers les Résultats (MENOR), Nutrition, Accès humanitaire et agilité.

Au Burkina-Faso, la cellule inter-consortia a engagé avec les partenaires de mise en œuvre une **réflexion sur l'exécution de l'axe 3 du programme relatif à la gouvernance locale et à la décentralisation**. Des sessions d'information et de formation ont permis de passer en revue les référentiels encadrant la décentralisation et d'analyser leurs forces et limites pour le programme dans un contexte sécuritaire fragile. Les temps de formation ont permis de construire une réflexion

¹ Source : Groupe URD, Étude de capitalisation, Structuration de l'aide en consortium et inter-consortia, leçons apprises du programme KEY au Mali, novembre 2019

conjointe identifiant les canaux d'action en faveur de la consolidation de la gouvernance locale. Sur cette base, des activités de dynamisation de différentes structures communautaires ont été conduites.

Au-delà des enjeux de formation, la **capitalisation des bonnes pratiques** paraît moins aisée à mettre en œuvre, du fait en particulier d'un manque de disponibilité des ONG à consacrer des temps de mise en commun propice à l'apprentissage.

Dans le cadre des programmes Burkina-Faso et Mali, des rencontres annuelles de capitalisation des programmes permettent des temps formels d'échanges ouverts au partenaires extérieurs et autorités.

Au-delà, d'autres actions spécifiques promues par les structures inter-consortia ont pu œuvrer à la capitalisation et à l'apprentissage en cours d'exécution de programme, comme au Burkina-Faso.

Echanges et capitalisation de bonnes pratiques

Cette première année de mise en œuvre n'a pas été très riche en capitalisation. La méthode développée par l'inter-consortia à savoir la diffusion d'analyses et de synthèses thématiques permettant à chaque acteur de pouvoir identifier très précisément le

avant de commencer à échanger et capitaliser sur les bonnes pratiques.

Cette initiative a cependant permis de mieux faire connaître la **méthode de Stimulation des enfants malnutris** développées par

Mot de la mère de Grâce, petite fille malnutrie internée au CREN depuis 3 semaines et ayant bénéficié des activités de stimulation.



« Ces multiples conseils des formateurs ont été les bienvenus, ils me redonnent beaucoup d'énergie pour affronter les jours à venir. Une fois chez moi, je continuerai à lui faire repérer certains mouvements après comme la mettre sur son dos, sur le ventre, m'assoier avec elle par terre et mieux jouer beaucoup avec elle pour qu'elle puisse effectuer correctement toutes les activités que sont les 50es de son âge »

Exemple d'analyse "Activités de distribution, secteur Nutrition"

Activités	Bénéficiaires	quartiers/communes	Population générale	Adoles /Structure communautaire	Adoles / centre de santé	Unité de production de farine infante
Intrants						
Complément alimentaire	ACF					
Farine infantile	ACF, TDH					
Intrants démonstration culinaire				TDH		
Matériel & Equipements			ACF		TDH	
MUSIC						
Matériel et intrants médicaux					OSIFAM	
Boîte à images FIDA					HI	
Protocole et outils de suivi National						
Equipement pour production de farine infantile						ACF

type d'activité mise en œuvre par leurs pairs n'a pas réellement porté ses fruits. L'ensemble des membres souhaitant plutôt profiter de cette première année de mise en œuvre pour s'assurer d'atteindre les objectifs fixés

Humanité et Inclusion. Celle-ci a été présentée dans le cadre du sous-groupe ANJE et a également fait l'objet d'une formation en Juillet 2018 à laquelle une quinzaine d'organisations (faisant partie

ou non du FFU Résilience) ont pu participer. Dans le courant du mois d'octobre l'inter-consortia a également saisi l'opportunité de renforcer très nettement la capitalisation des bonnes pratiques

Film de capitalisation – Parcours de vie



différentes zones touchées par le projet afin d'identifier les familles. Depuis lors, plusieurs tournages ont eu lieu, sur le cash transfert, le cash for work, la distribution de volailles, les foires à bétails... Ces tournages sont également

Tout dernièrement, l'aggravation des conditions sécuritaires dans certaines zones complexifie la présence d'une équipe de tournage dans les villages d'intervention au côté du personnel et des bénéficiaires. Des mesures sont

Vidéos disponibles en suivant les liens ci-après :
<https://www.youtube.com/watch?v=-7xyr2P4ZIQ>
<https://www.youtube.com/watch?v=r8yWszYQ94>

Le film de capitalisation va présenter l'évolution des conditions de vie de plusieurs familles bénéficiaires tout au long du projet. L'agence sélectionnée (SEMFILM) a effectué une première visite de repérage en Mai 2018 dans les



toutefois prises pour minimiser les risques et s'assurer que les équipes de tournage puissent suivre les familles identifiées jusqu'au terme du programme.

Source : Newsletter 1 et 2, Cellule inter-consortia programme LRRD

L'inter-consortia Burkina-Faso a permis l'identification et la capitalisation des bonnes pratiques de partenaires de mise en œuvre en appui aux municipalités dans la délivrance des services sociaux communaux. La réalisation d'un film par une équipe a servi de support à la sensibilisation des responsables de l'ensemble des ONG partenaires ainsi qu'à la sensibilisation des équipes communales d'autres localités de la zone d'intervention. La collecte de multiples présentations de bonnes pratiques dans l'utilisation des TICs pour communiquer avec les bénéficiaires a également servi à l'organisation d'ateliers de sensibilisation.

L'URD a produit en cours de programme une étude de capitalisation sur la structuration de l'aide en consortium et inter-consortia, sur base des leçons apprises du programme KEY Mali. Ce travail a permis de consulter l'ensemble des parties prenantes du programme. L'étude à vocation "participer à améliorer les méthodes de gestion en consortium et inter-consortia dans les interventions humanitaires/ de coopération au développement" partir des leçons apprises au Mali. L'URD travaille également à la conception de fiches de capitalisation sous forme d'outils communs à destination des partenaires de mise en œuvre.

4.7. SUIVI-ÉVALUATION HARMONISÉ ET MESURE D'IMPACT À PROMOUVOIR

L'étude de capitalisation des actions de résilience de l'UE¹ confirme que « l'ampleur des programmes et la multiplicité des acteurs impliqués ont nécessité la mise en œuvre de système de suivi-évaluation harmonisés ». Pour les trois programmes KEY, LRRD et SAFIRE, le développement d'un **cadre logique commun doté d'indicateurs harmonisés** permet un suivi global et partagé du niveau de mise en œuvre des activités, facilite la redevabilité et la communication commune, améliorant la visibilité de l'action et sa compréhension par les différentes parties prenantes.

Le cadre logique commun est basé sur des indicateurs reflétant les objectifs et activités communs à l'ensemble des consortia et qui sont définis conjointement avec les services techniques, pour favoriser l'harmonisation avec données nationales. Négocié dès l'étape précontractuelle, il doit être stabilisé au démarrage de l'intervention pour servir de base à la collecte des données des diagnostics initiaux et études de base.

L'adoption d'une lecture commune des indicateurs par l'ensemble des partenaires de mise en œuvre ne va pas de soi. Dans la pratique, harmoniser les méthodes de collecte, d'analyse et de compilation des données ainsi que la mesure conjointe des résultats entre les différents projets demeurent un défi, tant les méthodes de travail des ONG peuvent être hétérogènes. La cellule inter-consortia permet de renforcer cet effort d'harmonisation des processus de collecte, d'analyse, de gestion et de diffusion de l'information au niveau programme. En particulier, la cellule centralise la remontée des données de suivi du programme vers le système de suivi et de capitalisation du FFU (Monitoring and Learning System, MLS).

L'URD développe un processus **d'évaluations itératives avec mini-séminaires (EIMS)**, ayant pour objectifs de (i) favoriser l'échange d'informations, l'apprentissage commun et la création des synergies, (ii) identifier d'éventuels besoins de modifications et émettre des recommandations favorisant l'atteinte des résultats attendus, (iii) rendre compte aux donateurs et bénéficiaires de l'état réel des projets. Deux Séquence d'EIMS ont été conduite en 2018 et 2019, et ont constitué des supports de retour d'expérience et d'analyse des pratiques pour les ONG partenaires.

Objectifs spécifiques de l'approche EIMS :

- **Analyse contextuelle** pour positionner le programme, identifier les acteurs les plus influents et *faciliter l'adaptation* ;
- **Analyse gestionnaire** afin de faire ressortir les forces et faiblesses des différentes approches, les difficultés communes, les solutions à reproduire pour créer des *synergies et favoriser l'apprentissage commun* ;
- **Analyse des résultats** atteints mesurés par les cadre *logique et chronogramme d'activités pour cibler les forces et faiblesses des projets, assurer un suivi externe débouchant sur des recommandations spécifiques.*

La cellule inter-consortia Burkina-Faso a disposé pendant la première partie du programme d'un profil d'expert suivi-évaluation. Un important travail d'analyse des cadres logiques contractuels et des méthodes de collecte des projets a pu être réalisé en démarrage de programme. Sur cette base, un appui à **l'harmonisation des méthodes de collectes des indicateurs communs** du programme a permis de déboucher sur la production d'un guide commun à l'ensemble des partenaires d'exécution.

¹ Renforcement de la résilience des plus vulnérables à l'insécurité alimentaire et nutritionnel au Sahel, l'expérience de l'UE de 2014 à 2019 sur les approches multisectorielles ciblées sur les plus vulnérables

Ce guide a permis, à partir des situations de référence, de poser une définition consensuelle des 29 indicateurs et de fixer la méthode et la fréquence de collecte. Des questionnaires complémentaires pour certains indicateurs ont pu également être définis et adoptés.

Indicateur 4 : Diversité alimentaire minimum chez les femmes en âge de procréer (MDD-W)

- **Définition** : L'indicateur de la Diversité alimentaire minimum chez les femmes en âge de procréer est un rappel alimentaire de 24 heures. Il permet d'évaluer l'adéquation du régime alimentaire en micronutriments pour une population de femmes. La DAMF permet le calcul de la prévalence des femmes âgées de **15 à 49 ans** ayant consommé **au moins 5 groupes alimentaires** parmi 10 groupes ; et ce durant les 24 heures du rappel alimentaire. Bien que la collecte des données soit effectuée au niveau individuel, l'analyse n'est valable qu'au niveau collectif.
- **Méthode** : La DAMF est validée pour le calcul de la prévalence, et dispose d'un seuil fixé à 5 groupes alimentaires. Calculer le pourcentage des femmes en âge de procréer ayant au minimum consommé 5 groupes alimentaires différents.

Lorsque les données de l'indicateur sont disponibles dans les résultats de l'enquête SMART comme c'est le cas dans la SMART de 2017, elles seront directement prises à ce niveau. Dans le cas contraire, il conviendra de collecter les données à travers une enquête SAME

- **Fréquence** : annuelle ; Baseline, Midline (décembre 2018) et endline (décembre 2019)

En valorisant les obligations contractuelles des ONG, la cellule a valorisé les données du cadre logique commun pour produire un **cadre de suivi simplifié accompagné de supports infographiques**, facilitant une communication axée sur les résultats du programme.

Les indicateurs de résultats offrent une analyse limitée du niveau des effets produits sur les bénéficiaires et de leurs impacts dans la durée. A ce titre, « la mesure d'impact par les partenaires ONG de mise en œuvre est peu réaliste car elles ont rarement les capacités statistiques de collecter l'information de manière rigoureuse scientifiquement et leurs ressources sont concentrées sur la mise en œuvre opérationnelle »¹.

Afin d'obtenir des données robustes, l'UE conclut des **partenariats avec des instituts de recherche**, l'IRD au Mali et l'IPA au Burkina-Faso. La conduite d'études d'impact a pour objectifs d'évaluer plusieurs ensembles d'interventions multisectorielles et de déterminer leurs effets sur la nutrition, la sécurité alimentaire et la résilience des jeunes enfants et des ménages bénéficiaires, d'une part, ainsi que les chemins d'impact et les synergies entre les différentes activités du paquet et leur valeur ajoutée dans le contexte d'intervention, d'autre part. Basés sur des protocoles de recherche, ces travaux apportent une vision extérieure aux acteurs opérationnels. Leurs méthodologies de recherche et de collecte des données pourraient être mieux articulées avec l'action de la cellule inter-consortia, afin de valoriser les résultats à travers des supports d'apprentissage mais aussi de communication.

4.8. DES MÉCANISMES DE COORDINATION ET DE COOPÉRATION RENFORCÉS

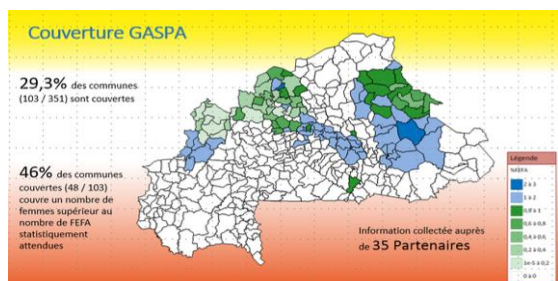
L'apport de la structure inter-consortia est déterminant pour favoriser une meilleure coordination interne à travers l'**harmonisation des outils et pratiques des ONG**.

La structure inter-consortia organise des temps formels de coordination et assure un suivi de la mise en œuvre du programme en lien avec la DUE et l'autorités de tutelle. Elle facilite des missions de suivi terrain et assure un appui à la coordination opérationnelle des activités.

La coordination inter-consortia a vocation à **approfondir des thématiques clé de la résilience**. Des groupes de travail inter-consortia peuvent être mis en place, ainsi que des partenariats formels avec les structures publiques sur des enjeux de politiques nationales.

¹ ASIST, Renforcement de la résilience des plus vulnérables à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle au Sahel, l'expérience de l'UE de 2014 à 2019 sur les approches multisectorielles ciblées sur les plus vulnérables

La cellule inter-consortia a appuyé le sous-groupe Alimentation du nourrisson et du jeune enfants (ANJE) du groupe thématique Sécurité alimentaire à travers une analyse des différentes interventions évaluant les similarités et les différences d'approches entre partenaires. Cette approche a été présentée au groupe thématique Nutrition regroupant l'ensemble des PTF et ONG impliqués au Burkina-Faso.



La cellule inter-consortia a accompagné la Direction nationale de la nutrition pour élaborer une base de données nationale permettant de cartographier l'ensemble des groupes d'apprentissages et de suivi des pratiques ANJE (GASPA-ANJE), en associant le groupe thématique Nutrition.¹

Appui aux mécanismes de coordination thématique de la cellule Burkina-Faso : L'appui au plan de réponse sécurité alimentaire ou au groupe ANJE dépassent le cadre d'action stricto sensu du programme résilience. Ce choix est justifié par l'existence préalable de ces mécanismes de coordination thématique qui réunissent la plupart des ONG parties prenantes. Évitant de créer des cadres de concertation ad hoc complexifiant la coordination nationale, La cellule a renforcé ces mécanismes en fournissant des services de collecte et le traitement d'informations facilitant les processus de capitalisation et la prise de décision.²

La coordination inter-consortia peut participer au niveau national à une plus forte intégration des interventions d'urgence, de stabilisation et de développement autour du nexus urgence-développement.

La coordination inter-consortia peut faciliter la coordination stratégique avec les programmes d'urgence des grandes organisations humanitaires telles qu'OCHA, ECHO et le PAM.

Appui au plan de réponse à l'insécurité alimentaire au Burkina-Faso : La cellule a permis de compiler différentes interventions des partenaires dans le domaine des transferts monétaires et de réaliser des cartographies. Avec l'appui d'ECHO, les acteurs extérieurs au FFU Résilience ont été inclus (PAM, FAO, Banque Mondiale, Croix-Rouge). Le niveau de désagrégation atteint permettant une réelle coordination opérationnelle, OCHA a dédié une ressource spécifique pour développer sur cette base un outil puissant et interactif mis en ligne, transféré au Secrétariat exécutif du Conseil national de sécurité alimentaire.

La coordination inter-consortia peut permettre de faciliter la coordination avec d'autres initiatives en soutien à la stabilisation et à la résilience, en particulier sur fonds européens.

La cellule Burkina-Faso a permis un rapprochement entre les programmes FFU résilience et le FFU emploi à travers l'intégration des activités FFU emploi dans la base de données du programme. De potentielles synergies d'action sur le terrain ont ainsi été identifiées et des communes pilotes identifiées en lien avec l'opérateur Expertise France.

¹ Source : Newsletter 2 inter-consortia Burkina-Faso

² Idem

La coordination inter-consortia doit être en mesure de renforcer la coordination avec les actions de développement, en particulier sur les fonds FFU et FED.

Le programme SAFIRE intervient dans trois wilayas communes au programme RIMRAP¹, sur base de **lignes directrices complémentaires avec les programmes RIMRAP, RIMDIR² et RIMFIL³** à venir. La cellule inter-consortia SAFIRE appuie la réalisation de diagnostics (création d'emplois, promotion de filières et questions environnementales) valorisés par ces programmes. La cellule favorise une collaboration avec la GIZ en charge du renforcement des capacités, de la formation et de la recherche au sein du RIMRAP, et la participation aux comités de suivis opérationnels des différents programmes est croisée.

La coordination inter-consortia a vocation à renforcer un **alignement avec les politiques nationales et l'implication des autorités locales**. Au Burkina-Faso, la cellule inter-consortia est initiatrice d'une coordination des acteurs du programme avec les acteurs publics burkinabés au double niveaux national et territorial.

Sur le plan national, la cellule a permis une **collaboration étroite et formalisée avec le système de réponse aux crises alimentaires** en assistant le Secrétariat exécutif du conseil national de sécurité alimentaire dans son rôle de coordination de la réponse d'urgence.

Sur le plan local, la cellule a engagé un important travail de soutien **à la gouvernance locale et à la décentralisation comme vecteur de résilience**, à travers des rencontres de coordination avec le Programme décentralisation et développement communal de la GIZ, l'Association des municipalités du Burkina Faso, la Cellule d'appui au développement économique local, le Laboratoire citoyen netés. Une action concertée a permis de construire un plaidoyer en soutien aux Plans de développement communaux à travers le déploiement des services communaux et la conduite de mécanismes de concertation et de redevabilité municipale.

4.9. COMMUNICATION ET PLAIDOYER AU SERVICE D'UNE IDENTITÉ PROGRAMME

Les cellules inter-consortia des programme LRRD et SAFIRE disposent **d'un chargé de communication** qui interagit avec les chargées de communication des consortia et la DUE. Leurs fonctions s'organisent autour d'un soutien à l'harmonisation des approches de visibilité et de communication des consortia, à la mise en place d'une stratégie globale de communication programme, aux conception et diffusion d'outils de communication adaptés à différents types de public sur base des données du système de suivi-évaluation.

La multiplicité des partenaires et parties prenantes au programme, l'ampleur des moyens et la relative complexité de l'approche résilience plaident pour une **clarification des besoins de communication** dès le démarrage de l'action, en distinguant 3 axes :

- Communication opérationnelle interne visant l'échange d'informations et le partage de bonnes pratiques relatives à l'exécution des activités ;
- Communication informative visant appropriation et visibilité externe du programme vis-à-vis des parties prenantes ;
- Communication sur base de la capitalisation des résultats et bonnes pratiques servant un plaidoyer stratégique à l'attention des partenaires institutionnels.

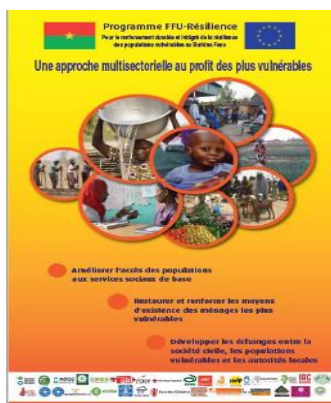
¹ Le Programme de renforcement institutionnel en Mauritanie vers la résilience agricole et pastorale, financé que le 11e FED a hauteur de 25M€ et des co-financements de la GIZ (1M€) et de l'AECID (1M€)

² Programme d'appui aux infrastructures productives et énergétiques

³ Programme de renforcement des filières agricoles et pastorales

La structure inter-consortia doit permettre **d'organiser les échanges d'informations** entre acteurs du programme, à travers la définition d'un protocole de communication définissant un schéma de communication interne. La clarification et la validation des circuits de communication permet de fluidifier les échanges au quotidien, sans surcharger le flux de partage d'informations, et facilite la prise de décisions.

La structure facilite aussi la création **d'une identité du programme** au service de la visibilité et de la lisibilité d'ensemble de l'action. Les structures inter-consortia ont un rôle essentiel dans la construction d'une identité visuelle et informative sur base d'une charte graphique et de différents supports, à l'image de cellule IC Burkina-Faso.



Charte graphique



Lettre d'informations



Page Facebook comptant 11.653 abonnés

Source : cellule inter-consortia programme résilience Burkina-Faso

La cellule permet enfin de renforcer **la cohérence et l'appropriation du programme résilience**, par définition complexe car pluri-acteurs et multisectoriel.

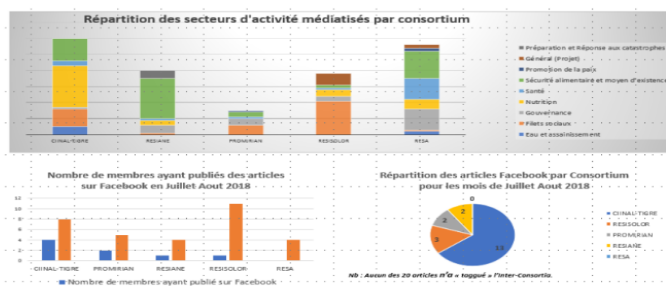
Un travail d'harmonisation, de valorisation et de priorisation de l'information programme doit être conduit, afin de garantir une information homogène, dynamique et didactique qui s'éloigne du jargon technique afin de favoriser la plus large adhésion.

Multi-Sectorialité des plans de communication

Les plans de communication des différents consortia ont tous été intégrés dans un format standard permettant de mieux évaluer le poids des différentes thématiques abordées, les moyens les plus utilisés, la portée nationale ou internationale.

Ces analyses ont été partagées lors de la rencontre annuelle

devraient permettre aux différents consortia d'adapter leur communication et d'équilibrer le poids des communications des différentes activités pour refléter au mieux le caractère multisectoriel de l'intervention. En utilisant le même format de collecte, une nouvelle analyse sera réalisée dans le courant du dernier trimestre 2018



avec tous les membres du Fonds Fiduciaire Résilience et

L'apport de l'inter-consortia se fait principalement sur **la communication institutionnelle** programme à l'échelle nationale, les consortia se concentrant sur la communication relative à la mise en œuvre opérationnelle des projets en lien avec leurs objectifs contractuels.

La **sensibilité des enjeux de communication** et de visibilité pour les ONG qui interviennent dans des zones d'insécurité est réelle. Une labellisation ostentatoire des ONG par l'UE peut nuire à l'image de neutralité des organisations risquant d'entraîner à terme une réduction de l'accès humanitaire. Dans les cas les plus problématique, l'UE a toujours accordé une dispense de visibilité aux projets. En favorisant le dialogue et l'intermédiation entre les ONG et l'UE et en assurant elle-même directement une partie de la communication, la structure inter-consortia facilite l'équilibre entre visibilité programme et neutralité opérationnelle.

La structure inter-consortia permet d'intégrer les trois actions de **monitoring, de communication et de plaidoyer** en valorisant les données chiffrées de suivi programme alimentant la conception de bases de données analytiques et de supports infographiques et cartographiques, à l'image de la cellule IC Burkina-Faso qui a développé un outil cartographique informant les progrès en termes de couverture et de résultats programme.

5. LEÇONS APPRISSES ET RECOMMANDATIONS

5.1. PRÉCISER LES MODALITÉS ET PROCÉDURES MOBILISÉES AU SERVICE DES PROGRAMMES

Simplifier des approches programme lors de la phase d'instruction

L'étape d'identification du programme doit pouvoir confirmer la pertinence d'une approche en inter-consortia, plus complexe et principalement justifiée par le fait que la couverture géographique de l'action n'est pas réalisable par un consortium unique. Le ciblage territorial devrait être de ce fait interrogé au stade de l'identification, au regard des difficultés opérationnelles inhérentes au ciblage d'une couverture vaste et hétérogène, comparé à une stratégie de concentration.

Bâtir un pôle d'expertise résilience

L'instruction complexe de programme inter-consortia résilience exige disponibilité, expertise technique et expérience de contextes similaires de la part du personnel européen.

Des ressources humaines aux profils adaptées devraient être valorisées pour la gestion des fonds résilience du FFU au sein de DEVCO et des Délégations. La multidisciplinarité et les logiques pluri-acteurs plaident pour une circulation et des échanges accrus entre équipes européennes à travers la mise en réseau, des opportunités de formation et de l'animation. Une mobilisation d'assistance technique pérenne devrait permettre de promouvoir les interactions avec un pool d'experts constitué, à l'image du service de conseil ASIST/DEVCO.

5.2. CLARIFIER LE POSITIONNEMENT DE LA STRUCTURE INTER-CONSORTIA

Anticiper et définir la modalité de coordination inter-consortia

Il est nécessaire d'identifier et d'intégrer l'existence d'une gestion en inter-consortia bien en amont du démarrage des activités programme. Dès la formulation des lignes directrices de l'AMI, le besoin d'un recours à une gestion en inter-consortia doit être identifié dès le stade de l'AMI. L'UE, au stade des négociations précontractuelles, à intérêt à favoriser l'élaboration conjointe d'un cadre de coopération inter-consortia clair et intégré de tous. Permettre une expression des attentes et besoins des ONG en termes de leadership, d'offre de service, de positionnements institutionnel et contractuel d'une future structure IC facilite la définition des fonctions de la coordination inter-consortia, son appropriation et donc sa performance.

Préciser l'action de la structure inter-consortia

Une réflexion relative au positionnement et au degré de formalisation de la structure inter-consortia vis-à-vis des consortia d'ONG est nécessaire. La formulation d'un cahier des charges consensuels définissant ses fonctions principales, sans excès de formalisation pour conserver une capacité d'adaptation en cours de mise de mandat, paraît utile.

Mener une réflexion sur l'opportunité d'intégrer dans les relations contractuelles entre Délégations et ONG le fonctionnement en IC se justifie, afin de renforcer la contribution des ONG aux outils programme sans toutefois créer de dispositifs perçus comme inutiles ou redondants.

Fortes des premières expériences et de la dynamique particulière engagée dans le cadre des financements FFU au Burkina-Faso, un atelier de capitalisation pourrait être mené afin de partager les

leçons apprises sur le positionnement d'une cellule inter-consortia et sa plus-value pour la mise en œuvre de vastes programmes résilience.

Le positionnement de l'équipe de l'inter-consortia paraît particulièrement délicat, à la recherche d'équilibre entre intérêts de l'UE et attentes des ONG, d'une part, et entre efforts de coordination interne et besoins de coopération externe, d'autre part.

L'inter-consortia devrait pouvoir ménager ces équilibres et acquérir rapidement une perception de neutralité synonyme de légitimité auprès des partenaires. De même, le niveau de formalisme pertinent d'une structure inter-consortia aurait également vocation à être discuté.

Favoriser une synergie des acteurs au démarrage

La contractualisation de la structure inter-consortia doit idéalement intervenir concomitamment à la contractualisation par l'UE des consortia d'ONG, de manière à assurer un démarrage conjoint de l'ensemble des parties au programme, favorisant une meilleure synergie. La rétroactivité de certaines dépenses, en particulier liées au besoin d'anticiper le recrutement du personnel et la dotation la structure IOC par exemple, devrait être rendue possible par les Délégations.

Une des premières fonctions de la structure IC est la conduite d'une analyse croisée de l'ensemble des documents projets de consortia à la lumière des documents programme, afin d'identifier les priorités stratégiques et opérationnelles de mise en cohérence, de partage et d'harmonisation. En cours de programme, la structure a un intérêt à maintenir une communication périodique sur son mandat auprès de l'ensemble des consortia, pour asseoir et au besoin adapter ses fonctions. Réaliser une enquête de satisfaction auprès des ONG à mi-parcours permettrait d'évaluer conjointement les pratiques, pour procéder à d'éventuels ajustements.

Capitaliser sur la forme et les moyens d'une structure inter-consortia

S'il n'existe pas de modèle figé d'une structure inter-consortia, les résultats de l'expérience du modèle de recrutement d'un prestataire externe ne plaident pas pour sa reconduite. Le modèle de cellule inter-consortia internalisé avec mutualisation des moyens a donné de bons résultats, mais paraît complexe à gérer. Le modèle internalisé avec budget mis à disposition d'un seul consortium semble plus pragmatique, et facilite le recrutement et le déploiement de la cellule.

La cellule semble devoir réunir à minima les compétences suivantes :

- Un coordinateur avec un profil de coordination d'ONG disposant de compétence de data manager, de traitement et de production de l'information et d'infographiste, doté d'une forte de dialogue, d'animation, d'analyse et de représentation institutionnelle
- Un chargé des aspects monitoring, suivi évaluation
- Un chargé de communication, visibilité et plaidoyer

Selon les capacités du coordinateur, les autres fonctions peuvent être exercées à mi-temps pour libérer un poste sur un sujet plus sectoriel, à l'image de la cellule Burkina-Faso qui s'est doté d'un profil Gouvernance locale et décentralisation.

La cellule devrait disposer d'un budget d'activité propre lui permettant de mobiliser des moyens dédiés à la conduite d'actions entrant dans son mandat, telles que la formation.

5.3. SE CONCENTRER SUR LES FONCTIONS ESSENTIELLES DE L'INTER-CONSORTIA

Privilégier des fonctions adaptées au programme

La cellule inter-consortia concourt à promouvoir une approche intégrée de lutte contre la pauvreté et les vulnérabilités, à travers sa capacité à déployer une palette d'offre de services et d'outils contribuant à la synergie de moyens et la cohérence des actions. La structure favorise un alignement du programme aux politiques nationales ainsi que son inscription dans les enceintes de coordination opérationnelle.

L'agilité des opérations doit se construire dès le stade précontractuel, à travers la mise en place de procédures permettant une gestion adaptative des projets, que la structure inter-consortia dynamise à travers ses instruments d'analyse et sa capacité d'innovation.

Rechercher une harmonisation des pratiques vue comme un processus

Cette dynamique doit être amorcée par l'inter-consortia dès le démarrage du programme, et constituer un processus continu durant son exécution. L'harmonisation des pratiques est initiée sur base d'une analyse croisée des référentiels et outils projets pour leur mise en cohérence. Définir des approches communes en termes de ciblage des bénéficiaires, de modes de calcul et de collecte harmonisés des indicateurs du cadre logique commun constitue une étape essentielle.

Des temps périodiques et réguliers de partage et d'analyse des pratiques permettent la confrontation des expériences, l'apprentissage entre pairs au sein des différentes ONG et l'innovation. La vulgarisation des pratiques permet le renforcement des capacités des ONG nationales partenaires au sein des consortia, et permet la formation d'une masse critique d'acteurs à travers une cascade de formations menée aux différents échelons territoriaux.

Articuler les activités de monitoring, de communication et plaidoyer

La structure inter-consortia doit permettre la centralisation, le traitement et un usage de l'information projets à travers des outils communs programme, à travers la gestion de base de données permettant la production d'analyses multicritères et de supports infographiques.

L'approche par le traitement continu des données apporte aux consortia une vision globale de l'état d'exécution et, en complément d'actions de communication classique, permet au programme de rendre compte des résultats atteints. Cette approche est complémentaire du suivi du cadre logique commun, outils de gestion interne du programme, et renforce la légitimité de la cellule inter-consortia. Le monitoring des activités de terrain reste de la compétence des ONG, acteurs opérationnels. En ce sens l'inter-consortia ne dispose pas de mandat de suivi-contrôle au service de l'UE.

L'inter-consortia assure la communication et le plaidoyer institutionnelle à l'échelle nationale, à travers une stratégie commune de plaidoyer nourrie par les résultats d'exécution.

La cellule gagnerait à renforcer sa collaboration avec des instituts de recherche afin de mieux appréhender les effets et éventuels impacts du programme sur les bénéficiaires, de capitaliser sur les changements induits par le programme à moyen terme.

Promouvoir coordination et alignement avec les acteurs externes au programme

La structure inter-consortia n'a pas vocation à participer à la création de cadre de coordination programme ad hoc mais bien à inscrire le programme et ses partenaires dans les groupes de coordination existantes, comités nationaux, groupes techniques et clusters. Une offre d'appui technique

peut être formulée à ces groupes de coordination sur base d'outils développés dans le cadre du programme, comme sur le thème de la sécurité alimentaire.

La structure peut favoriser une meilleure coopération entre acteurs humanitaires, de stabilisation et de relèvement, au niveau européen d'abord, ainsi avec les partenaires.

La cellule doit œuvrer à promouvoir un meilleur alignement du programme avec les acteurs et politiques publiques agissant sur les facteurs de résilience. Valoriser la mobilisation des autorités et services compétentes permet de mieux inscrire le programme dans les stratégies et politiques nationales, en appui au monitoring par exemple, et favoriser la mobilisation des services techniques déconcentrés et des collectivités sur le plan territorial.

ANNEXES

ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

AGIR	Global alliance for resilience initiative
AMI	Appel à manifestation d'intérêts
ANJE	Alimentation des nourrissons et jeunes adultes
ASIST	Advisory service in social transfers
AT	Assistance technique
BRAC	Bangladesh rural advancement committee
DEVCO	Directorate-General for International Cooperation and Development
DUE	Délégation de l'Union européenne
ECHO	European civil protection and humanitarian aid operations
EIMS	Évaluation itérative avec mini séminaires
FFU	Fond fiduciaire d'urgence de l'Union européenne
IC	Inter-consortia
INSO	International non-governmental organizations safety organization
LRRD	Linking relief, rehabilitation and development
MLS	Monitoring and learning system
ONG	Organisation non gouvernementale
PTF	Partenaires techniques et financiers
RH	Ressources humaines
SAFIRE	Programme sécurité alimentaire, formation, insertion, résilience et emploi
S&E	Suivi évaluation
TIC	Technologie de l'information et de la communication
UE	Union européenne
URD	Groupe urgence, réhabilitation et développement