

REPÈRES

pour une action collective de coopération au développement

**Synthèse de la capitalisation transversale
des pratiques de coordination,
de gouvernance et d'animation
des programmes collectifs de coopération
internationale de Solidarité Laïque**

Agnès Lambert - IRAM



REPÈRES

pour une action collective de coopération au développement

**Synthèse de la capitalisation transversale
des pratiques de coordination,
de gouvernance et d'animation
des programmes collectifs de coopération
internationale de Solidarité Laïque**

Agnès Lambert - IRAM - Juin 2011

SOMMAIRE

<i>Préface</i>	5
<i>Introduction</i>	7
<i>Prévoir du temps et les rythmes pour une construction collective</i>	11
<i>Construire un socle de valeurs communes aux différents acteurs et des principes opérationnels de travail en commun</i>	13
<i>Décloisonner le partenariat en ayant dès le départ la perspective d'une démarche collective</i>	15
<i>Compenser les inévitables inégalités de position entre acteurs</i>	17
<i>Partager les responsabilités dans la construction, la gouvernance, la mise en œuvre et le suivi d'un programme collectif</i>	19
<i>Rendre la gouvernance et la gestion transparentes, comme base de la confiance</i>	21
<i>Impliquer les bénéficiaires comme acteurs de la gouvernance</i>	23
<i>Mutualiser les compétences et les savoir-faire des acteurs des programmes</i>	25
<i>Valoriser les conflits, comme l'opportunité d'une remise à plat et d'une relance de la dynamique collective</i>	27
<i>Impliquer les pouvoirs publics dans les programmes collectifs</i>	29
<i>Impliquer les collectivités territoriales dans les programmes collectifs</i>	31
<i>Savoir positionner et faire évoluer le rôle du chef de file dans un programme collectif</i>	33
<i>Principales conclusions</i>	35

La capitalisation a été coordonnée par Philippe Jahshan, Coordinateur des Actions de Coopération Internationale de Solidarité Laïque, avec l'appui de Sabine Didier, chargée d'études. Elle a été pilotée par Anne Carayon et Anne-Marie Harster, membres du Conseil d'Administration de Solidarité Laïque, et par Lilian Ploch, Coordinateur des études du F3E et Philippe Mayol, administrateur référent du F3E. Elle a été réalisée par Agnès Lambert de l'Iram.

Nous tenons à remercier toutes les personnes, institutions et organisations partenaires qui ont participé à ce travail de capitalisation.

Une co-opération pour un développement partagé !

Dix ans, voilà près de dix ans que Solidarité Laïque s'est engagé résolument dans un processus collectif de coopération au développement, avec ses membres, leurs partenaires respectifs mais en « ouvrant les fenêtres » à d'autres organisations de la société civile, au Nord comme aux Suds, en lien avec les pouvoirs publics et les collectivités territoriales.

Cette action s'est inscrite dans le cadre de la nouvelle famille des « programmes collectifs » issus des réflexions partagées entre les pouvoirs publics et les organisations de la société civile au sein de la Commission coopération et développement.

Qu'ils se nomment Programmes Concertés Pluri-Acteurs (PCPA), Convention Programme, Programme Inter-Associatif ou autrement, ils appellent les différents protagonistes à échanger, mutualiser, se coordonner pour plus d'efficacité et d'efficience

L'ambition partagée était de « co-opérer » autrement. Le présent ouvrage donne quelques pistes pour atteindre cet objectif

Parallèlement, à la même période, Solidarité Laïque adhère à F3E, considérant qu'évaluer c'est évoluer. C'est pourquoi tous les programmes collectifs de Solidarité Laïque ont été évalués : le Programme Concerté Maroc (PCM 2), le Programme Concerté pour l'Initiative Locale (PROCOFIL), le Programme Concerté pour l'Education en Afghanistan (PROCEAF), le Programme pour le Développement des Réseaux pour Education en Afrique de l'Ouest (PRODERE-AO), le Programme pour le Développement de l'Education en Asie du Sud-Est (PRODEAS).

Le résultat de ces évaluations a alimenté le processus de capitalisation transversale retracé dans le présent ouvrage et commencé avec le PCM et le PROCOFIL.

Ce parcours a également été alimenté par le travail et le séminaire de capitalisation initiés par le ministère des Affaires étrangères et européennes et par les trois organisations porteuses d'un PCPA* en 2007.

Le titre de l'ouvrage qui en a découlé résume bien l'état d'esprit des différents acteurs : « Mieux faire société ensemble ».

Mieux faire société ensemble, c'est aussi mieux vivre ensemble ; c'est ce qui anime les organisations membres de Solidarité Laïque. La laïcité porte en elle l'idée d'un contrat social facteur de progrès parce qu'elle garantit l'égalité en droit des citoyens, la dignité, la liberté de conscience de chacun. C'est ce que modestement, mais avec détermination, Solidarité Laïque tente d'insuffler dans son action.

Roland Blache
Délégué Général
Solidarité Laïque

* Au Maroc et en Roumanie, Bulgarie, République de Moldavie : portés par Solidarité Laïque ; en République du Congo, porté par le Comité Français pour la Solidarité Internationale (CFSI) ; au Cameroun, porté par le Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement (CCFD-Terre Solidaire).

Solidarité Laïque est engagée depuis 2001 dans l'appui à des dynamiques de réseaux au sud, à travers notamment la coordination de programmes collectifs inscrits dans la durée. Ces dynamiques s'inscrivent dans une logique de contribution de la société civile à l'élaboration de politiques publiques. Les programmes collectifs sont progressivement montés en puissance au sein de Solidarité Laïque, tant au niveau de leur nombre que de leur ampleur. Cette évolution s'est accompagnée du développement d'un certain nombre de pratiques de gestion, d'animation, de coordination, d'appui à la gouvernance et de suivi de ces programmes dans l'organisation. C'est l'une des justifications de la capitalisation réalisée par Solidarité Laïque en 2010, en lien avec le F3E et avec l'appui de l'Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de développement (Iram).

Les grands enjeux de cette capitalisation sont les suivants pour Solidarité Laïque :

- Accompagner le processus de réflexion stratégique interne devant fixer les grandes orientations de l'association pour 2015.
- Faire émerger les modalités de mise en œuvre effective des grands principes de l'organisation, confronter la réalité des pratiques dans les contextes différenciés des programmes aux grands principes de l'organisation, et ainsi les confirmer, les amender ou les redéfinir.
- Faire de la capitalisation un outil au service de la qualité et de l'efficacité de l'action, en valorisant les bonnes pratiques pour les réinvestir dans l'action future.
- Associer en priorité les administrateurs, notamment les membres Bureau, l'équipe salariée, les organisations membres impliquées dans les programmes, mais également des partenaires du Sud et de l'Est, pour une appropriation effective du processus de capitalisation et de ses résultats.

Pourquoi des programmes collectifs ?

Les programmes collectifs concernés par cette capitalisation impliquent une diversité d'acteurs, ils rassemblent des organisations de la société civile (associations, ONG, coopératives, syndicats, mutuelles), avec le plus souvent l'implication des pouvoirs publics et de collectivités locales. Une telle diversité suppose l'existence de pratiques et de savoir-faire spécifiques dans les domaines de la coordination et de l'animation d'acteurs publics et de la société civile.

Ces programmes constituent un cadre favorable à la conception et à l'expérimentation de pratiques collectives. Ils sont en quelque sorte un laboratoire permettant de contribuer à la construction partagée de politiques publiques, impliquant des organisations de la société civile dans leur conception, leur mise en œuvre et leur suivi, dans les domaines de l'éducation, de la jeunesse ou de l'action sociale. Ils constituent également un espace favorable à la mise en articulation des approches et des stratégies des différents acteurs, permettant de réduire les situations de concurrence, de dispersion, ou d'éclatement porteurs d'inefficacité des actions de développement.

Les programmes concernés par cette capitalisation

La capitalisation a porté sur cinq programmes collectifs de Solidarité Laïque :

- Le Programme Concerté Maroc (PCM, phase 2 / 2006-2010) et le Programme Concerté pour l'Initiative Locale (PROCOFIL, Roumanie, Bulgarie, République de Moldavie, France / 2005-2010) sont des Programmes Concertés Pluri-Acteurs (PCPA), cofinancés par le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) puis par l'Agence Française de Développement (AFD).

Solidarité Laïque est « chef de file » de ces programmes, mis en œuvre avec d'autres organisations (membres et non membres de Solidarité Laïque) et impliquant les pouvoirs publics. Le premier a pour objet « l'accompagnement de la jeunesse marocaine à être actrice d'un développement humain et solidaire », le second poursuit « l'amélioration des politiques publiques dans le domaine de la protection de l'enfance et plus largement de l'action sociale au niveau régional et européen ». Ces deux programmes se situent dans des contextes différents, une société civile en construction pour le PCM, des ONG qui ont eu un rôle « pionnier » dans la construction et le développement du secteur social à partir des années 90 en Roumanie, Bulgarie, République de Moldavie.

- Le Programme Concerté pour l'Éducation en l'Afghanistan (PROCEAF / 2002-2010) est un Programme Inter Associatif, cofinancé par le MAEE puis par l'AFD. Il est mis en œuvre par Solidarité Laïque avec d'autres organisations (membres et non membres de Solidarité Laïque), dans un contexte de risque pays très élevé.
- Le Programme de Développement des Réseaux pour l'Éducation en Afrique de l'Ouest (PRODERE-AO / 2006-2010) est une Convention Programme cofinancée par le MAEE puis par l'AFD. Il vise la consolidation de réseaux nationaux et le renforcement de leurs capacités d'intervention dans les politiques d'éducation de cinq pays d'Afrique de l'Ouest. Il est mis en œuvre par Solidarité Laïque avec des organisations membres.
- Le Programme pour l'Éducation et le Développement en Asie du sud Est (PRODEAS / 2005-2009) est un programme de post-urgence, financé principalement sur des fonds propres collectés par Solidarité Laïque après le Tsunami de décembre 2004.

Les principes mis en évidence par cette capitalisation

La capitalisation a porté sur la manière dont les programmes collectifs de Solidarité Laïque sont construits et mis en œuvre dans des contextes différents. L'identification des pratiques et des savoir-faire et leur comparaison au regard des différents contextes ont permis de faire ressortir les principaux points d'attention qui sont développés dans la présente synthèse. La prise en compte de ces points de vigilance est une condition de l'efficacité et de la qualité des programmes collectifs. Leur mise en œuvre contribue à l'appropriation effective des processus suscités par les programmes collectifs, et à créer les conditions de leur durabilité et de leur impact sur les acteurs, sur les dynamiques sociales et sur les politiques publiques.

La capitalisation fait émerger les pratiques et les savoir-faire développés par Solidarité Laïque pour animer et coordonner les programmes collectifs, en lien avec les autres acteurs. Elle met en évidence le « comment », les démarches, les processus, les postures à adopter, les points d'attention, les bonnes questions à se poser.

Les résultats de la capitalisation sont présentés dans le rapport complet de l'étude⁽¹⁾ autour des 4 questions suivantes :

1. Comment se construit une action collective ?
2. Comment se gouverne une action collective ?
3. Comment se coordonne une action collective ?
4. Comment interagir avec son environnement ?

⁽¹⁾ Téléchargeable sur le site du F3E www.f3e.asso.fr et de Solidarité Laïque www.solidarite-laique.asso.fr

Cependant un tel découpage ne rend pas compte de la complexité des processus qui ne sont en rien linéaires. En effet si la construction des programmes vient en première partie, apparaissant comme une première étape, elle n'est jamais totalement réglée au démarrage et se pose tout au long d'un programme avec les réajustements nécessaires. La gouvernance est également présente dès la construction du programme.

Enfin, coordination et gouvernance sont liées dans la mesure où le bon fonctionnement de la gouvernance repose sur des mécanismes de coordination efficaces.

Cette synthèse prolonge le rapport complet de l'étude de capitalisation. Elle est destinée largement aux organisations engagées ou souhaitant s'engager dans une action collective impliquant une diversité d'acteurs. Elle s'adresse également aux acteurs publics, de l'État et des collectivités locales, ces dernières étant souvent impliquées dans des logiques de construction de politiques publiques locales impliquant les acteurs d'un territoire, à l'échelle d'une commune, d'un département ou d'une région.

Douze points d'attention sont mis en évidence. Ils sont présentés à travers les enjeux qu'ils représentent (c'est à dire en quoi chaque principe d'action est important pour la réussite et l'efficacité d'un programme), mais aussi à travers les pratiques que les acteurs des différents programmes ont développé autour de leur mise en œuvre. Enfin, leurs implications opérationnelles pour les organisations engagées ou souhaitant s'engager dans un programme collectif sont abordées.

Les douze points d'attention mis en évidence par la capitalisation

1. Prévoir du temps et les rythmes pour une construction collective
2. Construire un socle de valeurs communes aux différents acteurs et des principes opérationnels de travail en commun
3. Décloisonner le partenariat en ayant dès le départ la perspective d'une démarche collective
4. Compenser les inévitables inégalités de position entre acteurs
5. Partager les responsabilités dans la construction, la gouvernance, la mise en œuvre et le suivi d'un programme collectif
6. Rendre la gouvernance et la gestion transparente, comme base de la confiance
7. Impliquer les bénéficiaires comme acteurs de la gouvernance
8. Mutualiser les compétences et les savoir-faire des acteurs des programmes
9. Valoriser les conflits, comme l'opportunité d'une remise à plat et d'une relance de la dynamique collective
10. Impliquer les pouvoirs publics dans les programmes collectifs
11. Impliquer les collectivités territoriales dans les programmes collectifs
12. Savoir positionner et faire évoluer le rôle du chef de file dans un programme collectif

1

Prévoir du temps et les rythmes pour une construction collective

Les enjeux

La question du temps, sa durée et son organisation, est centrale dans les programmes collectifs, parce qu'il s'agit d'initier un processus de fond. Les programmes collectifs sont, plus que tout autre programme ou projet, des « processus endogènes » qui se construisent de l'intérieur. C'est sur la base d'une découverte réciproque, du partage de valeurs et d'une vision, de la définition d'objectifs communs, de l'identification d'actions et des moyens pour les réaliser qu'une co-construction est possible. Les modalités de mise en œuvre des actions prévues ne sont pas figées une fois pour toute et font l'objet d'une évolution permanente. Les étapes de la mise en œuvre d'un programme collectif, la recherche comme l'expérimentation et la validation d'un mode de gouvernance partagé entre les acteurs, de même que la conception d'un dispositif institutionnel et d'un mode de coordination adapté ne peuvent être réglées rapidement. Il s'agit en quelque sorte d'un processus nouveau pour chaque acteur qui se trouve en situation d'apprentissage et d'expérimentation, faite de tâtonnements et d'erreurs.

Le caractère de « processus endogène » d'un programme collectif repose donc, même s'il doit s'inscrire dans le cadre administratif et financier d'un bailleur de fonds, sur un cadre temporel et des rythmes que les acteurs ont à définir au fur et à mesure pour répondre aux défis que pose toute action collective.

L'enjeu d'appropriation par les différentes catégories d'acteurs des principes, des finalités et des processus nouveaux initiés dans les programmes collectifs confère une importance particulière à cette dimension du temps. Cette appropriation est une condition de la durabilité et de l'impact de ces processus, elle demande du temps.

Mais le temps n'est pas extensible. Les contraintes des systèmes de financement, les dynamiques institutionnelles et politiques de chaque contexte supposent d'organiser le temps selon des étapes, des phases et des rythmes adaptés à une construction collective. Cela nécessite de prévoir des cadres suffisamment souples, afin de permettre une bonne gestion du temps et des rythmes d'un programme collectif.

Les enseignements

La capitalisation a permis de voir comment les acteurs des programmes collectifs sont parvenus à prendre en compte la dimension du temps nécessaire à toute construction collective, mais également comment le temps a été structuré et organisé pour y parvenir.

Il s'agit d'avoir suffisamment de temps au démarrage pour s'accorder collectivement sur la co-construction du programme, mais également lors de l'étape de transition entre un programme et sa reconduction pour faire un bilan et définir les nouvelles orientations. Les moyens à mobiliser en réunions, rencontres, évaluation, réflexion, validation exigent du temps et des ressources.

Un temps suffisant a été prévu entre les deux premières phases du PCM

Sur la base du constat que le PCM 1 n'avait pas pris le temps suffisant d'une concertation et d'une appropriation de ses objectifs, les acteurs ont décidé de consacrer une grande partie de la fin du PCM 1 à la préparation du PCM 2. Durant cette phase de deux ans, huit rencontres ont été organisées dans les provinces marocaines, trois nationales au Maroc et en France, ainsi que deux rencontres franco-marocaines pour recueillir les avis, les propositions, les suggestions des acteurs au Sud et au Nord sur les thèmes et l'architecture du PCM 2. Un comité de rédaction franco-marocain a été mis en place pour recueillir les résultats des concertations et les mettre en synthèse. Le document du PCM 2, issu de ce processus, a été validé au cours d'une ultime Assemblée Générale franco-marocaine.

Il ne s'agit pas seulement d'avoir du temps, mais de savoir comment l'organiser, le gérer, d'avoir des points d'étapes et de bilans partagés. Le temps de la construction d'un programme est une étape cruciale. Même si la co-construction se poursuit au cours d'un programme, on peut distinguer la « phase préalable » (pouvant être appelée « phase pilote ») de la phase de mise en oeuvre proprement dite. Chaque phase d'un programme collectif peut être « clôturée » par une étape d'évaluation / capitalisation qui marque un changement de rythme : l'activité se réduit, voire s'interrompt provisoirement pour que les acteurs réfléchissent, s'interrogent sur l'action conduite, sur leur mode de gouvernance, sur leur fonctionnement. C'est l'occasion d'un bilan partagé pour orienter la phase à venir.

Les implications

- Disposer d'une durée globale du programme suffisante, prévoyant une phase de construction de type « phase préalable » ou « phase pilote » conséquente.
- Prévoir un phasage du programme en plusieurs étapes, avec entre chacune d'elle une transition comportant un temps d'évaluation ou de bilan pour faire le point et s'accorder sur les réorientations du programme.
- Avoir suffisamment de temps, notamment dans la phase de construction du programme, pour échanger, partager des valeurs et principes d'action, définir des objectifs, des modes de gouvernance, des activités...
- Gérer stratégiquement le temps, savoir accélérer ou ralentir selon les opportunités, pouvoir revenir sur une action ou une décision, « corriger le tir »...
- Avoir une capacité d'écoute et de suivi des dynamiques institutionnelles et collectives pour agir au moment opportun, savoir s'arrêter pour échanger ou réfléchir, ou au contraire savoir accélérer l'action pour saisir des dynamiques en cours.
- Disposer d'un cadre global et d'instruments de financement suffisamment souples et ouverts laissant la possibilité aux acteurs de définir leurs objectifs, leurs activités, leurs modes de fonctionnement et de gouvernance, et permettant des ajustements en continu tout le long du processus de mise en oeuvre d'un programme.

2

Construire un socle de valeurs communes aux différents acteurs et des principes opérationnels de travail en commun

Les enjeux

Les acteurs impliqués dans la construction d'un programme collectif ont leurs expériences propres, appartiennent à des familles institutionnelles et à des sociétés spécifiques qui les amènent à être porteurs de visions et de conceptions potentiellement différentes. Il leur est donc indispensable d'échanger et de débattre autour de leurs valeurs respectives pour parvenir à se comprendre et à se mettre d'accord. Ce préalable est indispensable pour la définition de valeurs communes qui serviront de base à la définition de l'action collective et du programme. Par exemple, les notions complexes de société civile, de solidarité, de démocratie, de gouvernance, de transparence, telles que nous les utilisons en français, ne trouvent pas forcément de correspondance directe dans d'autres langues. Ces notions, largement mobilisées dans les programmes collectifs, doivent faire l'objet de débats et de recherche d'équivalence. L'absence de débat sur les valeurs risque de conduire à des incompréhensions et à des conflits pouvant remettre en cause la mise en œuvre d'un programme et son efficacité.

Ces valeurs doivent ensuite être opérationnalisées pour devenir des principes pour l'action. Ainsi, les principes de la démocratie locale et la notion de société civile sont à opérationnaliser dans la gouvernance d'un programme, dans ses instances, leur composition et leur mode de fonctionnement. Les notions de gouvernance et de transparence sont également à opérationnaliser dans la manière dont sont gérés les fonds d'appui aux projets, les critères d'attribution, le mode de suivi.

Le débat sur les valeurs est crucial au démarrage, mais il doit être reposé au fur et à mesure du déroulement d'un programme, notamment lors des périodes de conflits ou lorsque des décisions difficiles sont à prendre. Les valeurs et les principes ainsi explicités, formalisés, deviennent d'une part des points de repère pour le programme, en particulier dans les moments de conflit, et d'autre part constituent la base de son identité et la « marque » de son exemplarité.

La constitution d'un socle de valeurs communes, leur opérationnalisation, la possibilité d'y faire référence à tout moment sont une des conditions indispensable de l'efficacité et de la réussite d'un programme collectif, ainsi que de l'affermissement de la confiance entre les acteurs. L'absence d'un tel cadre de référence commun pour les acteurs d'un programme collectif risque fort de générer des incompréhensions, des conflits, des blocages insolubles dans la réalisation du programme.

Les enseignements

La capitalisation a mis en évidence les bonnes pratiques développées par les acteurs des programmes dans des contextes différents pour parvenir à définir un socle de valeurs et des principes de travail en commun. Ainsi, les acteurs du PROCOPIL et du PCM sont parvenus à débattre de valeurs ayant des sens très variables selon les contextes, à les opérationnaliser comme cadre de référence ou charte pour la mise en œuvre de ces programmes

D'une part, certaines notions et valeurs faisant l'objet d'interprétations différentes dans des contextes historiques, politiques et sociaux spécifiques, comme les ex pays communistes ou les sociétés maghrébines fortement hiérarchisées, doivent faire l'objet de débats approfondis.

Comment se créer un cadre commun de notions et de valeurs ?

En Roumanie, la FONPC a pour valeur fondamentale la reconnaissance de l'enfant en tant qu'acteur social (et pas seulement en tant que bénéficiaire) comme sujet de l'action des pouvoirs publics et des organisations de société civile. La FONPC a veillé à ce que ce fondement soit partagé au sein du PROCOPIL, comme référence commune aux différents acteurs du programme. Ces valeurs sont inscrites dans la charte du PROCOPIL.

D'autre part, les valeurs qui font consensus doivent être opérationnalisées pour servir de base à la construction et à la mise en œuvre du programme.

Comment rendre des valeurs communes opérationnelles ?

Les valeurs communes du PCM 1 étaient les suivantes : « solidarité entre les sociétés civiles du Nord et du Sud, intégration de la dimension humaine dans la coopération au développement, respect et valorisation de la diversité culturelle, reconnaissance des principes d'équité et d'égalité entre les êtres humains, respect de l'autre et ouverture au dialogue, attachement à la démocratie participative ».

Dans le PCM 2, ces valeurs ont fait l'objet de discussions pour être déclinées et opérationnalisées en sept principes principaux et opérationnels, unificateurs et validés entre tous les acteurs : « Parité, réciprocité, exemplarité, démocratie, autonomie, coresponsabilité, transparence ».

Les implications

- Avoir une maîtrise des contextes culturels, des systèmes de référence et des langues, afin d'être capable de débattre des concepts et de trouver leur équivalence en fonction des différents contextes avec les acteurs concernés.
- Savoir repérer, alors que certaines valeurs font l'objet de consensus (par exemple l'accès à l'éducation pour tous), les valeurs et les principes posant problèmes (comme la place des jeunes dans la vie démocratique et dans les politiques publiques) dans certaines sociétés, et avoir la capacité à animer un débat contradictoire sur de telles questions.
- Ne pas se limiter à des concepts larges comme la reconnaissance des principes d'équité, le respect de l'autre, la gouvernance et la participation, mais parvenir avec les acteurs concernés à les opérationnaliser pour la mise en œuvre concrète d'un programme dans un contexte précis.
- Reposer la question des valeurs, au démarrage mais aussi au fur et à mesure de la mise en œuvre d'un programme, notamment sur les modes de décision, de circulation de l'information, de gestion des fonds...
- Savoir analyser les conflits, leurs enjeux et les positions des différents protagonistes, pour repérer la ou les valeurs posant problème ou leur manque de traduction opérationnelle, afin de pouvoir relancer le débat au moment opportun.

3

Décloisonner le partenariat en ayant dès le départ la perspective d'une démarche collective

Les enjeux

Construire et mettre en œuvre un programme sur la base d'une démarche collective et non pas sur la base d'un partenariat bilatéral Nord/Sud ou Est/Ouest ne va pas de soi, ce n'est pas une évidence. Pourtant une approche collective du partenariat est une des conditions de l'efficacité d'un programme collectif : elle permet un positionnement plus équilibré des acteurs du Sud et de l'Est, qui ne sont plus seulement les partenaires privilégiés d'un acteur du Nord, mais qui deviennent des acteurs à part entière au même titre que les acteurs du Nord dans la définition et la mise en œuvre du programme. A la relation partenariale Nord/Sud ou Ouest/Est « classique », qui est souvent dans la pratique de type vertical en dépit des bonnes intentions affichées, se substituent des relations horizontales entre acteurs du Sud, de l'Est et du Nord où chacun trouve sa place et est responsabilisé. Portées par une telle dynamique collective, les actions et les modalités de mise en œuvre du programme, définies conjointement et pas seulement par les acteurs du Nord, ont toutes les chances d'atteindre les résultats escomptés.

Le decloisonnement du partenariat Nord/Sud ou Est/Ouest est également une condition de l'impact et de la durabilité de ce type de programme, parce qu'il place tous les acteurs en situation d'appropriation de processus dont ils sont parties prenantes.

A l'inverse, un programme construit sur la base du partenariat habituel Nord/Sud ou Est/Ouest conforte les relations privilégiées qui peuvent devenir des canaux exclusifs de circulation de l'information ou de réalisation d'activités. Dans ce cas, les acteurs du Sud ou de l'Est qui ne se connaissent pas, qui n'ont pas l'habitude de travailler ensemble, peuvent craindre de perdre les bénéfices traditionnels de leur partenariat bilatéral et de se retrouver en situation de concurrence pour l'accès au programme et à ses ressources. Ne pas remettre en cause ce mode relationnel bilatéral habituel au démarrage d'un programme est un obstacle à une construction collective. Comment donc passer d'une approche bilatérale classique entre acteurs, ou fermée, à une approche multilatérale, ou ouverte ?

Les enseignements

Les acteurs de plusieurs programmes collectifs de Solidarité Laïque sont parvenus à dépasser cette approche pour adopter progressivement un mode d'adhésion et d'organisation permettant d'évoluer de relations partenariales bilatérales à des relations multilatérales.

Du PCM 1 au PCM 2

Les membres du PCM 1 ont co-construit le cadre logique du PCM 2 et un appel à manifestation d'intérêt public a été lancé sur cette base. L'appel fut ouvert à toutes les organisations de la société civile françaises et marocaines pouvant être intéressées pour rejoindre la nouvelle dynamique proposée. Les organisations de la société civile ont été sélectionnées par un Comité franco-marocain élu par l'Assemblée Générale de clôture du PCM 1, et soixante deux organisations des deux pays ont ainsi été intégrées au PCM 2 sur les cent vingt et un dossiers reçus. Cela a permis à un grand nombre d'associations marocaines d'être identifiées et aux acteurs marocains de pouvoir choisir également les organisations françaises avec lesquelles elles voulaient travailler dans le cadre du programme par la suite. La dynamique partenariale a pu d'une part être renouvelée et chacun, indépendamment de son partenaire, a pu d'autre part trouver une place à part entière dans le programme et sa gouvernance. Enfin, pour parfaire le dispositif de mise en réseau, la coordination du programme a incité fortement les acteurs à travailler en consortium.

Du PRODERE 1 au PRODERE 2

La capitalisation de la phase pilote du PRODERE et les entretiens avec les acteurs Nord et Sud impliqués ont mis en évidence que le mode d'identification des partenaires du PRODERE avait dans un premier temps favorisé le bilatéralisme entre chaque organisation membre de Solidarité Laïque et son partenaire habituel, au détriment du collectif. Il a été difficile au début d'impliquer les organisations dans les activités devant susciter une dynamique collective. Les partenaires du Sud percevaient au départ la Convention Programme principalement comme un cadre de financement dans lequel s'insérer avec son projet en binôme. En même temps, cette logique bilatérale n'était pas propice à l'ouverture du programme à d'autres acteurs du Sud non-partenaires des organisations membres de Solidarité Laïque.

Par la suite la situation a connu des évolutions. L'organisation des groupes thématiques, des rencontres transversales et des rencontres Sud/Sud, de même que la mise en place des comités nationaux, base du réseau sous-régional, ont permis aux acteurs ouest-africains et français de se rencontrer par delà les partenariats bilatéraux et de construire une dynamique collective.

Le PCER (Programme Collectif Enfance Roumanie) a inspiré le PROCOPIL en puisant dans le processus de capitalisation ses orientations constitutives. Deux grands changements sont notamment notables entre ces deux programmes :

- la logique d'ensemble : le PROCOPIL se propose de passer d'une logique de binômes franco-roumains, descendante à une logique plus globale, collective, qui met au centre la co-construction et la professionnalisation.
- l'élargissement régional : certains des acteurs du PCER, notamment ses coordonnateurs (la FONPC et Solidarité Laïque), ainsi que des représentants du ministère français des Affaires étrangères et européennes, se sont entendus pour régionaliser ce programme, c'est-à-dire pour créer des passerelles vers deux pays voisins de la Roumanie : la République de Moldavie et la Bulgarie. Ainsi, il est possible de dire que le PROCOPIL est une initiative franco-roumaine fondée sur l'idée d'une coopération en pays tiers, avec la République de Moldavie et la Bulgarie.

Les implications

- Savoir remettre en cause le partenariat habituel, le Nord aide le Sud ou le Nord aide l'Est, et considérer que la mutualisation des pratiques, des expériences, des savoir-faire de tous les acteurs constitue la base d'une construction collective.
- Savoir analyser les dynamiques collectives mobilisables autour des enjeux concernés par le programme, plutôt que de se cantonner au partenariat habituel entre chaque organisation membre de Solidarité Laïque et son partenaire.
- Au niveau de la construction du programme, permettre aux acteurs du Nord, du Sud ou de l'Est d'adhérer directement et individuellement au programme sans passer par leur partenaire habituel, et les mettre également en situation de pouvoir choisir les acteurs du Nord avec lesquels ils veulent mettre en œuvre le programme.
- Prévoir suffisamment d'espaces de rencontres, d'échanges, ou d'activités transversales pour permettre aux acteurs de se rencontrer et se connaître, et favoriser ainsi l'éclosion de réseaux partenariaux.
- Au niveau de la coordination, trouver des formes d'organisation, des modes de collaboration, de communication, d'animation accessibles aux acteurs au Sud ou à l'Est, tenant compte de leurs contraintes et favorables à leur contribution à la réflexion, à la définition des orientations, aux activités.
- Prévoir des fonctions d'appui et d'accompagnement nécessaires à l'implication des acteurs du Sud et de l'Est aux différentes étapes du programme et au tissage partenarial.

4

Compenser les inévitables inégalités de position entre acteurs

Les enjeux

Les différents acteurs engagés dans un programme collectif, organisations de la société civile et acteurs publics du Nord, du Sud ou de l'Est, se trouvent au départ dans une situation de fortes inégalités. Ils n'ont pas tous un même accès à l'information, une même capacité d'expression, ni une même maîtrise du programme. Ils n'ont pas la même proximité avec les pouvoirs publics et avec les acteurs du développement, position qui confère pouvoir et accès aux ressources dans de nombreuses sociétés. La prise en compte de ces inégalités de position entre acteurs d'un programme, à travers la mise en place de mécanismes pour les compenser, est une condition de son efficacité.

La non prise en compte des inégalités de positions est porteuse d'un risque fort d'accaparement du processus et des ressources d'un programme par certains acteurs, courtiers du développement habitués au discours des projets. Les plus fragiles, organisations de base, organisations de femmes ou de jeunes, théoriquement impliqués dans un programme collectif, risquent en revanche d'être marginalisés, voire instrumentalisés si les autres acteurs parlent en leur nom. Le programme pourra alors avoir des effets inverses à ceux attendus en termes de renforcement de la société civile au Sud, alors qu'il est supposé s'inscrire dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et les inégalités.

Il peut arriver également que les enjeux que porte un programme en termes d'accès à des ressources ou à un pouvoir, ainsi que sa logique de mise en œuvre, génèrent des hiérarchies entre acteurs qui le plus souvent se surajoutent aux inégalités existant au départ. Ainsi, les acteurs les plus proches ou partenaires privilégiés des acteurs du Nord, les premiers à avoir été associés au programme, peuvent se trouver dans une position avantagée par rapport aux nouveaux arrivants. Une des conditions de la réussite d'un programme collectif sera de parvenir à compenser ces déséquilibres.

Les enseignements

Comment faire pour que le programme ne renforce pas les inégalités existantes, mais contribue plutôt à les réduire, à travers les processus mis en place ? Les acteurs des différents programmes ont tenu compte de ces inégalités et mis en place des modes d'organisations pour les compenser, et rééquilibrer les relations entre les acteurs.

Par exemple, des cadres de discussion sur les thématiques du programme peuvent être mis en place via les nouvelles technologies de l'information et de la communication, en s'assurant que tous peuvent y accéder avant une prise de décision.

Il existe également des formes d'organisation, de prise de responsabilité tournante, d'échanges d'expériences permettant de faire prendre conscience à tous les acteurs des difficultés rencontrées par les uns et les autres sur certains sujets. De telles pratiques contribuent à remettre en cause les positions de supériorité occupées par certains acteurs ayant le sentiment d'être plus légitimes que les autres, du fait de leur antériorité dans le programme ou pour toute autre raison.

Comment compenser les déséquilibres fréquents entre les « fondateurs ou initiateurs » d'un programme et les nouveaux arrivants ?

Dans le cas du PROCOFIL, les acteurs roumains, antérieurs et fondateurs du programme, avaient tendance à occuper une place prépondérante dans le programme par rapport aux acteurs bulgares et moldaves. Mais un rééquilibrage a pu se faire par la suite, grâce à :

- « des échanges, missions d'observation, visites de terrain ont été organisés spécifiquement afin que des professionnels du domaine social des quatre pays échangent sur leurs pratiques. Ces activités ont permis aux acteurs impliqués dans le programme de mieux se comprendre, de se respecter, d'améliorer la connaissance de leurs capacités et savoir-faire respectifs ;
- l'organisation du Comité régional (Comité de pilotage du programme) qui s'est réuni une fois par an, dans chaque pays, donnant à chaque réseau coordonnateur (FONPC ; RNE ; APSCF), à tour de rôle, une responsabilité dans l'organisation de l'instance décisionnelle du PROCOFIL ;
- le fait de se rendre compte des forces et faiblesses de chaque pays, de chaque acteur, et de travailler à se compléter, à mettre au service de chacun ses propres compétences. Dans ce sens, les projets de mise en réseaux, de développement d'initiatives innovantes, d'amélioration de la qualité des services sociaux et de formations se sont développés comme des projets opérationnels complémentaires des travaux d'analyses et de réflexions menés en partenariat avec les collectivités territoriales. Ainsi, un groupe de réflexion portant sur la délégation de services sociaux aux associations s'est constitué, dans un premier temps en Roumanie. Ce groupe s'est ouvert ensuite à l'observation des pratiques de délégation des services en Bulgarie, à l'occasion d'un Comité régional organisé à Sofia. Depuis, ce groupe de réflexion a donné le jour au projet « Renforcement Institutionnel et Action Sociale », qui a permis l'entrée d'une vingtaine de collectivités locales roumaines, moldaves, bulgares et françaises dans le programme PROCOFIL.

Les implications

Les implications concernent des savoir-faire et des compétences à mobiliser tant pour la gouvernance du programme que dans sa coordination :

- Avoir une connaissance fine des acteurs locaux, de leurs finalités, de leurs contraintes sociales, de leur niveau d'accès à l'information, de leurs marges de manœuvre, du contexte institutionnel.
- Disposer d'un savoir-faire en matière d'animation pour mobiliser des méthodes adaptées aux différents publics et mettre en place des dynamiques collectives.
- Maîtriser des techniques de communication accessibles à tous les acteurs du programme dans leur diversité, et la mise en place d'outils de diffusion de l'information adaptés.
- Accompagner les acteurs de la société civile susceptibles d'être marginalisés pour leur permettre de jouer un rôle dans la gouvernance ou de pouvoir présenter leur projet aux fonds d'appui des programmes.
- Définir un partage clair des responsabilités, permettant à tous les acteurs ayant des positions différentes au démarrage d'un programme d'avoir un rôle actif clairement établi de façon permanente ou temporaire.
- Favoriser des visites et des échanges d'expériences croisés entre les acteurs.

5

Partager les responsabilités dans la construction, la gouvernance, la mise en œuvre et le suivi d'un programme collectif

Les enjeux

La co-responsabilité est un des principes d'action opérationnels de la gouvernance partagée dans les programmes collectifs. Elle est au cœur de la dynamique réellement collective d'un programme. Elle est enfin une des principales conditions de l'appropriation et de l'efficacité des programmes collectifs.

Même si la co-responsabilité n'est pas forcément acquise au démarrage, elle doit être recherchée dès la construction du programme, au niveau de la définition des objectifs, du choix des activités, du mode de gouvernance, du mode de coordination. Elle se renforce au fur et à mesure du déroulement du programme et aux différents niveaux que sont les instances de gouvernance, le mode de pilotage, la mise en œuvre des activités, la gestion des fonds, le choix du dispositif, le mode de circulation de l'information.

La co-responsabilité est également une condition de la durabilité des processus générés par un programme collectif. En effet, elle place les acteurs du programme, notamment ceux des pays concernés au Sud et à l'Est, avec d'autres acteurs du Nord, éventuellement avec d'autres acteurs publics, en situation de définir des priorités, des orientations, de prendre des décisions, de mettre en œuvre des projets, de faire un suivi du programme. Elle valorise donc leur savoir-faire. Un tel apprentissage renforce les acteurs du Sud, de l'Est, mais également ceux du Nord dans leur capacité à se positionner, à négocier, à se concerter et à construire avec d'autres familles d'acteurs dans un contexte socio-politique local ou national, voire international, par rapport à des enjeux liés aux thématiques concernées. La co-responsabilité ainsi expérimentée dans ces programmes collectifs donne aux acteurs la capacité de conduire des actions ayant un impact sur l'environnement politique et institutionnel du programme, sur la société civile, sur les politiques publiques.

En revanche, une responsabilité non partagée suscite tensions, frustrations, non coopération des acteurs qui en sont exclus. Elle a pour impact la non-appropriation de tout ou partie de la dynamique collective, qui est la force et la plus-value de ce type de programmes.

Les enseignements

La capitalisation a mis en évidence la manière dont les acteurs des différents programmes ont construit et mis en place parfois progressivement cette co-responsabilité.

Le PCER qui a précédé le PROCOPIL, et le PCM 1 avant le PCM 2 ont été conçus et montés avec un mode de gouvernance au Nord. Le PRODERE jusqu'en 2009 a également été construit avec une gouvernance au Nord. Puis les trois programmes ont évolué vers une gouvernance Nord/Sud ou Ouest/Est. La co-responsabilité a reposé, pour ces trois programmes, sur la mise en place d'instances de pilotage partagées à travers des comités de pilotage bi-nationaux ou transnationaux.

Un autre enseignement de la capitalisation est que la composition, le rôle, les modes de désignation / élection et de renouvellement expérimentés dans les instances des programmes collectifs contribuent également à promouvoir le partage des responsabilités et favorisent une gouvernance équilibrée.

Comment les programmes collectifs sont passés d'une gouvernance Nord à une gouvernance partagée Nord/Sud ?

Pour le PCM, l'Assemblée Générale des acteurs marocains en 2003 a permis l'émergence d'un nouveau Comité de coordination marocain plus adapté aux besoins de ses membres. Cette rencontre a marqué le début d'un rééquilibrage entre Nord et Sud. Les ONG marocaines sont entrées en scène comme force de proposition au sein de l'Assemblée Générale, puis au sein du Comité de pilotage du PCM 2.

Pour le PRODERE, en 2009, les comités nationaux des cinq pays africains se sont rencontrés à leur niveau à Bamako pour parler d'une seule voix, face à la gouvernance Nord du programme. Cette rencontre a permis de « libérer la parole des partenaires africains ». Lors de la rencontre franco-africaine de Paris qui a suivi, il a été décidé la mise en place d'un Comité de pilotage transnational avec un représentant par pays partenaire. Ce changement a conduit à redéfinir une gouvernance plus équilibrée de l'ensemble des acteurs du PRODERE.

Enfin, pour des raisons d'efficacité, l'ensemble des acteurs ne pouvant être responsable de tout et décider du pilotage et de la gestion du programme, un certain nombre de fonctions sont déléguées à une instance de pilotage. Les différents niveaux de responsabilités, les délégations de responsabilités, les partages de responsabilité qui incombent aux acteurs des différentes instances et commissions sont à définir. Ainsi la distinction est faite entre ce qui relève de l'information (large, accessible à tous), de la contribution (à l'élection d'une instance, aux débats en Assemblée Générale), et de la décision pour la gestion du programme (dans les instances de pilotage), et ce à différents niveaux de gouvernance / territoriaux éventuellement selon les programmes.

Les implications

Au niveau de la gouvernance :

- Définir lors de la co-construction du programme le rôle, les fonctions, la composition, le mode d'élection et de renouvellement des différentes instances du programme.
- Clarifier les fonctions propres à la gouvernance du programme comme la décision, la définition d'orientation, le contrôle, l'arbitrage, le suivi.
- Clarifier les différentes échelles de la gouvernance si le programme se déploie au niveau local, national, international, les responsabilités définies à chaque niveau et les modes de représentation éventuels en passant d'une échelle à l'autre.

Au niveau de la coordination :

- Clarifier et distinguer les fonctions de coordination (organisation, animation, communication, appui) par rapport aux fonctions de gouvernance, même si les premières contribuent aux secondes.
- Avoir des modes d'organisation et d'animation qui permettent aux acteurs de chaque instance de jouer pleinement leur rôle que ce soit au niveau de l'Assemblée Générale, du Comité de pilotage ou de toutes autres instances ou commissions.
- Avoir des modes de circulation de l'information et d'animation qui permettent aux acteurs de l'Assemblée Générale de donner leurs points de vue, de définir des orientations, de valider les propositions d'un Comité de pilotage, de valider un bilan ou un budget.
- Avoir des modes de communication qui permettent aux acteurs de l'Assemblée Générale ou d'autres instances de débattre, de réfléchir, de prendre connaissance des enjeux, de se définir une position, et de décider.
- Avoir des dispositifs d'appui, de formation et d'accompagnement permettant aux différents acteurs du programme, selon leurs besoins, de prendre leurs responsabilités dans les instances auxquelles ils participent.

6

Rendre la gouvernance et la gestion transparentes, comme base de la confiance

Les enjeux

La transparence doit être au cœur des principes d'organisation et de mise en œuvre de la gouvernance des programmes collectifs. La confiance ne va pas toujours de soi entre acteurs qui ne se connaissent pas forcément au départ et entre acteurs du Nord et du Sud dont les relations peuvent être empruntées d'une méfiance réciproque et de préjugés du type « les acteurs du Sud vont mal gérer » ou « les acteurs du Nord veulent imposer leurs règles ». La confiance est à créer lors de la construction du programme et au fur et à mesure de sa mise en œuvre. Les débats et la clarification concernant le fonctionnement des instances et les modes de décisions sont des conditions d'une gouvernance transparente. Les procédures d'attribution des fonds et la transparence dans la gestion sont des facteurs particulièrement sensibles de la construction de la confiance, indispensables dans un programme collectif.

A l'inverse, la non prise en compte de ces éléments peut compromettre fortement toute dynamique collective et partenariale en suscitant incompréhension, méfiance, frustration et concurrence.

Les enseignements

La capitalisation a mis en évidence les façons dont les acteurs des programmes ont rendu transparent le mode de fonctionnement de leurs instances.

La confiance ne peut se construire que sur la base de mécanismes de fonctionnement des instances de gouvernance, d'élection et de renouvellement, de modes de décisions clairs qui ont préalablement fait l'objet de débat et de consensus, et qui doivent être connus de tous. Ainsi une Assemblée Générale doit faire l'objet de préparation avec un ordre du jour et des documents adaptés aux participants. Le rappel des règles électorales, la clarification des votes et des procurations, la présentation des bilans, la restitution claire des décisions prises sont également indispensables à l'établissement de la confiance des acteurs du programme.

Un autre enseignement de la capitalisation est que la transparence dans la gestion est une des bases d'une vraie co-responsabilité et d'une co-décision. L'ensemble des acteurs impliqués dans les décisions doit pouvoir décider en connaissance de cause, du budget et de ses contraintes notamment. Un exemple de cette clarification concerne les règles et les procédures financières de prise en charge des frais liés aux rencontres qui, sur la base d'un consensus, doivent être définies et connues de tous.

Comment la gouvernance du budget est-elle établie ?

A travers les Comités de pilotage des programmes, les acteurs Nord et Sud responsables du PCM 2, comme les acteurs Ouest et Est responsables du PROCOPIL sont informés, gèrent et décident ensemble du budget et de ses orientations. Ainsi les acteurs du Sud dans le PCM 2 et les acteurs de l'Est du PROCOPIL ne sont pas seulement des bénéficiaires mais également des responsables du programme dans toutes ses dimensions. Les acteurs responsables des programmes collectifs sont également redevables vis-à-vis de l'ensemble des acteurs du programme qui sont informés en toute transparence de l'utilisation du budget lors des instances de gouvernance.

Comment le manque de transparence dans la gestion des fonds d'un programme suscite des tensions ?

Les acteurs Sud du PRODERE avaient mis en évidence leur frustration quant à la gestion des fonds du programme. Mais lorsqu'un Comité pays exprimait ses besoins en budget, était-il au préalable informé du budget global dans le cadre duquel il pouvait situer sa demande ? Par exemple, des partenaires prenant la décision d'accorder des per-diem aux membres d'une instance de gouvernance devraient le faire en connaissance de cause, étant informés du budget et de l'implication d'une telle décision sur ce budget. Ils auraient également à en rendre compte à l'Assemblée Générale.

La solution adoptée par les acteurs du PCM 2 a été de définir des règles concernant les per-diem, en établissant un cahier de procédures financières pour les modes de prise en charge des frais d'hébergement, de restauration et de transport pour les activités d'animation du programme en France et au Maroc, et pour les réunions du Comité de pilotage et des différentes commissions.

Les acteurs de certains programmes collectifs ont mis en place des règles et des procédures pour définir le mode de fonctionnement et la gestion des fonds d'appui aux projets. Ces procédures et règles d'attribution doivent être connues et comprises de tous, les commissions d'appel à projets, les comités d'attribution et les bénéficiaires potentiels. C'est le cas du PRODERE, où le guide de procédure à l'usage des responsables nationaux du Fonds d'Appui aux Initiatives Locales a été adapté au Burkina Faso par la commission d'appel à projets, qui en a simplifié la présentation pour le rendre compréhensible par les associations locales.

Les implications

Au niveau de la gouvernance :

- Avoir des documents préparatoires aux réunions selon des modalités accessibles à tous les acteurs concernés et diffusés assez tôt.
- Restituer le rapport d'activité et le rapport financier du programme au cours des instances de gouvernance.
- Rappeler les règles de décisions et d'élections au cours des instances de gouvernance.
- Diffuser les résultats des instances de gouvernance en termes de prise de décision et d'élections.

Au niveau de la gestion :

- Disposer d'outils de suivi des activités et du budget.
- Pour la gestion d'un fonds, avoir des procédures définies, claires et formalisées dans un document de type guide de procédures.
- Pour les activités, les réunions des instances et des commissions, prévoir des procédures claires de prise en charge et de justification des frais, faisant l'objet d'un document de référence.

7

Impliquer les bénéficiaires comme acteurs de la gouvernance

Les enjeux

L'implication des bénéficiaires, qu'il s'agisse des jeunes, des femmes, de migrants ou de toute autre catégorie socialement ou économiquement marginalisée, comme acteurs à part entière d'un programme peut être posée comme principe, notamment dans un contexte de lutte contre la pauvreté et les inégalités. Les bénéficiaires d'un programme reçoivent des appuis, des fonds de projets ou des formations qui contribuent à renforcer leurs capacités. Mais ils doivent également devenir des acteurs à part entière du programme en participant aux différentes activités, commissions, groupes de travail, et en étant représentés dans les instances de gouvernance. Une telle implication des bénéficiaires dans un programme, notamment dans la gouvernance à travers leurs représentants, est une condition de l'atteinte des objectifs du programme et de son impact en termes de reconnaissance, de visibilité et de positionnement social renforcé pour ces catégories de la population habituellement marginalisées.

A l'inverse, si les bénéficiaires restent des cibles passives, leurs capacités sont renforcées de façon limitée, ils ne s'approprient pas pleinement les processus initiés par le programme qui ne seront pas pérennisés. En conséquence, les changements sociaux escomptés du programme ont moins de chance de voir le jour.

Les enseignements

Certains programmes collectifs comme le PCM sont parvenus à mettre en place des conditions favorables, des échanges, des modes d'organisation pour impliquer les jeunes, dans un contexte social et politique hiérarchisé où leur marge de manœuvre est limitée.

La capitalisation montre qu'il est important de mettre en place des espaces, des moments de débats particuliers, des processus de mobilisation élargie s'adressant spécifiquement aux jeunes, particulièrement à un niveau de proximité renforcé à l'échelle territoriale. Par ailleurs, des modes de participation et de représentation des jeunes dans le programme sont à organiser.

Comment prévoir les étapes, les débats et les modalités d'implication des jeunes dans un programme collectif ?

Dans le PCM 2, l'implication des jeunes, au départ uniquement bénéficiaires du programme, comme acteurs à part entière, a fait l'objet de nombreux débats liés probablement à des visions différentes entre les acteurs. Puis la reconnaissance de leur place dans le programme s'est faite grâce à des pratiques développées au fur et à mesure :

- une Assemblée Générale de jeunes a été provisoirement constituée pour élire des représentants. Elle leur a offert un espace d'expression, d'échange et de débats. Elle s'est ensuite fondue dans l'Assemblée Générale du PCM avec création d'un statut spécifique des jeunes et mandats électifs au Comité de pilotage du programme ;
- un processus de débat a été mis en place sur la base de cinq rencontres territoriales et nationales pluri-acteurs autour de la question de l'implication des jeunes dans les politiques publiques ; il a donné lieu à la publication et à la diffusion à l'échelle nationale de l'« appel des jeunes ».

La composition du Comité de pilotage du PCM a été modifiée avec l'intégration de deux jeunes puis de leurs suppléants, précédée à chaque fois de débats ouverts en Assemblée Générale. Les jeunes sont impliqués à tous les niveaux du programme : projets, concertation territoriale, pôles thématiques.

Les implications

- Connaître le contexte social, historique et culturel pour appréhender les obstacles à l'insertion de certaines catégories sociales bénéficiaires du programme.
- Susciter le débat sur les valeurs communes, notamment sur la place de certaines catégories dans la société et dans le programme.
- Organiser des espaces et des moments d'expression adaptés à ces catégories d'acteurs.
- Trouver des formes d'organisation, d'animation et d'accompagnement permettant aux catégories de populations bénéficiaires de prendre progressivement leur place dans le programme.
- Trouver des modes de représentation des groupes bénéficiaires dans les instances du programme qui fassent consensus entre tous les acteurs du programme.

8

Mutualiser les compétences et les savoir-faire des acteurs des programmes

Les enjeux

La mutualisation des compétences et des savoir-faire des acteurs est porteuse d'enjeux tant stratégiques qu'opérationnels, elle est une condition de l'efficacité des programmes collectifs.

Au niveau stratégique, la mutualisation des compétences des acteurs des programmes collectifs permet de décloisonner les thématiques, les instruments et les acteurs. C'est une vraie plus-value de ne pas limiter les domaines et les modes d'action des programmes collectifs aux questions, aux logiques et aux instruments habituels de la coopération au développement (ingénierie de développement), dont l'intérêt mais également les limites sont connus. Il est également important de permettre aux acteurs habituels de la coopération au développement de construire une action collective avec d'autres acteurs porteurs d'autres pratiques, d'autres expertises, d'autres expériences et d'autres cadres de références. L'enjeu est enfin de faire le lien sur des questions sociales, d'éducation ou de jeunesse entre les problématiques du Nord, du Sud et de l'Est qui tendent à être de plus en plus interconnectées, pour promouvoir une véritable coopération de société civile à société civile. Enfin, il existe un lien entre les politiques de développement et les différentes politiques sectorielles, dans les domaines de l'éducation, de la jeunesse ou sociales concernant les champs d'action de Solidarité Laïque.

Au niveau opérationnel, la mutualisation des compétences et des savoir-faire permet à différents acteurs ayant des domaines de compétences différents de s'ouvrir à de nouvelles approches et à de nouvelles démarches, de mettre en commun leurs stratégies et leurs pratiques au service d'enjeux communs, enfin de se renforcer mutuellement. La mutualisation des compétences est également liée au décloisonnement partenarial (voir à ce sujet le troisième point d'attention mis en évidence par la capitalisation).

Les enseignements

Comment mobiliser les savoir-faire de chacun dans un programme collectif ?

La capitalisation a permis de dégager cinq pratiques concrètes pour cela :

- L'identification des compétences mobilisables et mutualisables des différents acteurs.
- La mise en place d'espaces de rencontre et de dialogue collectifs (gouvernance, animation...).
- La planification et l'organisation d'activités transversales créant du lien entre les projets de chaque groupe d'acteurs et ainsi de la plus value.
- Le décloisonnement partenarial.
- Une coordination (équipes permanentes) et une animation fortes.

Comment le PROCOFIL a été l'occasion de mieux identifier et de mobiliser les compétences des organisations membres de Solidarité Laïque en matière d'action sociale

Le PROCOFIL est un programme Concerté Action sociale pour le respect des Droits de l'enfant en Roumanie, Bulgarie et République de Moldavie. Un haut niveau d'expertise a été mobilisé pour conduire ce programme, à travers les réseaux partenariaux des quatre coordonnateurs. A noter, par exemple en France, sur le volet formation : les établissements sociaux et organismes de formation, membres de Solidarité Laïque : l'APAJH (handicap), les CEMEA (éducation active), les FRANCAS (éducation populaire), l'Entraide Universitaire (insertion, handicap) ; les P.E.P (enfance, handicap) et les partenaires de Solidarité Laïque : l' École des Parents de Metz, le centre de formation St Honoré.

Les implications

Au niveau stratégique :

- Décloisonner les différents secteurs d'intervention et faire le lien entre les politiques de développement et les autres politiques publiques.
- Être conscient des enjeux et des problématiques communes entre le Nord, le Sud et l'Est et de la complémentarité des savoir-faire de chacun des différents acteurs.

Au niveau opérationnel :

- Valoriser et faire connaître les compétences et les savoir-faire des organisations membres des programmes, avec chacune son domaine de compétences (éducation populaire, économie sociale et solidaire, action sociale, médico-social, santé...).
- Prévoir des lieux et des temps de rencontre en nombre suffisant, ainsi que la programmation d'activités transversales dans les programmes.

Au niveau des équipes de coordination des programmes :

- Connaître, et être capable de dialoguer avec les organisations membres qui appartiennent à d'autres familles d'acteurs n'ayant pas la culture et le langage de la coopération au développement.
- Savoir identifier et susciter leur intérêt et les accompagner pour les impliquer dans les programmes, et trouver des formes de collaboration les plus pertinentes.
- Prévoir un temps de travail et des ressources humaines suffisantes pour la coordination et l'animation des programmes, au siège et sur le terrain.

9

Valoriser les conflits, comme l'opportunité d'une remise à plat et d'une relance de la dynamique collective

Les enjeux

Les conflits sont inhérents à toute action collective. Ils doivent être valorisés et considérés comme des moyens d'aller plus loin dans l'action collective et de l'améliorer. Les conflits sont l'occasion d'explicitier une situation, un problème de positionnement des acteurs, un défaut de communication, une inéquité dans la gouvernance, un manque de transparence... Les conflits, dès lors qu'ils sont bien gérés, sont aussi l'occasion de questionner, de remettre en débat les valeurs et de chercher à nouveau à construire un consensus pour continuer ensemble et définir une gouvernance plus partagée. En revanche, la non prise en compte des conflits et la tendance à les occulter fragilise et à terme remet en cause la construction collective.

Les enseignements

La capitalisation a mis en évidence certains conflits, leur genèse, leur déroulement et la manière dont ils ont été ou non dépassés. Une fois la nature du conflit explicitée, des solutions peuvent être trouvées. Les conflits peuvent être liés à un déficit d'information ou de communication. Ils peuvent être de nature plus politique et nécessiter l'expression de visions pouvant être différentes, de les formuler plus clairement et d'en débattre pour essayer de rappeler, de préciser, voire d'enrichir le socle de valeurs communes pour agir ensemble.

La capitalisation montre qu'il faut d'abord être à l'écoute des acteurs et leur donner la possibilité de s'exprimer, puis analyser la situation de conflit pour savoir si elle est liée un problème de communication ou d'information ou si elle est liée à un problème de gouvernance, enfin de disposer de méthodes et de savoir-faire pour le réguler, voire l'arbitrer.

Il est important également d'avoir un cadre d'action assez souple pour qu'en cas de conflit des réorientations soient possibles, un objectif, une stratégie et des activités puissent être redéfinis, un mode de pilotage et de gouvernance remis en cause.

Comment le conflit entre acteurs du Sud et acteurs du Nord a permis une remise à plat conduisant à un nouveau mode de gouvernance du PRODERE ?

Dans le cas du PRODERE, trois conflits évoqués par les acteurs du sud portaient sur les aspects suivants :

- un désaccord sur le profil de poste du secrétaire permanent des comités pays ;
- la responsabilité de la gestion de l'organisation de la rencontre des représentants des six comités nationaux en octobre 2009 à Bamako ;
- le niveau des per-diem.

Il est apparu que ces trois conflits traduisaient la frustration des acteurs du Sud liée à un mode de gouvernance centré initialement au Nord. Le rapport de force engagé par les partenaires du Sud a permis la prise en compte de ces désaccords, ce qui a conduit à des changements pour une gouvernance plus équilibrée.

Les implications

- Savoir être à l'écoute des perceptions des acteurs, et faire exprimer les « non-dits ».
- Prévoir des espaces et des temps d'expression de ces perceptions.
- Obtenir de la souplesse de la part des acteurs responsables du programme ainsi que des bailleurs de fonds pour que les réorientations issues de la bonne gestion d'un conflit soient possibles.
- Être capable d'analyser le jeu des acteurs, et maîtriser des méthodes d'animation et de médiation.
- Mettre en place des mécanismes de règlement des conflits et d'arbitrage adaptés et validés par tous.
- Éventuellement recourir à des tiers si la solution au conflit ne peut pas être trouvée en interne au programme.

10

Impliquer les pouvoirs publics dans les programmes collectifs

Les enjeux

Dans les contextes de plusieurs pays où Solidarité Laïque travaille, les relations entre les organisations de la société civile et les pouvoirs publics, malgré les évolutions en cours, sont encore marquées par l'histoire et empruntes de méfiance des premiers à l'égard des seconds et de suspicion des seconds à l'égard des premiers. C'est le cas au Maroc mais également en Europe de l'Est (Roumanie, Bulgarie, République de Moldavie). En Afrique sub-saharienne, dans des contextes où les États sont fragilisés par les Plans d'Ajustement Structurel, les difficultés proviennent davantage d'une faiblesse de dialogue avec l'interlocuteur public et de la difficile mise en œuvre des politiques éventuellement décidées. Globalement ces deux grandes familles d'acteurs, les organisations de la société civile et les pouvoirs publics, ont des difficultés à travailler ensemble.

L'enjeu en termes d'efficacité est de leur permettre de se connaître en étant impliqués dans un même programme où ils expérimentent des formes de collaboration et de travail conjoints. Acteurs publics comme organisations de la société civile se retrouvent ainsi dans un processus d'apprentissage qui doit les renforcer dans leur capacité à échanger. Ils peuvent ainsi entrer dans une logique de dialogue et de co-construction de politiques publiques, et ne plus être seulement dans une logique de « revendication ».

Un autre enjeu en termes d'impact sur les acteurs publics et les administrations impliquées est de contribuer à une relégitimation de l'action publique, en leur permettant d'expérimenter d'autres procédures et des modalités de travail avec la société civile, et en leur donnant une nouvelle visibilité dans le cadre d'un dialogue social.

Les programmes collectifs impliquant les acteurs publics ont plus de chance d'avoir un impact sur les politiques nationales, comme cela est le cas avec le PROCOPIL qui a permis la reconnaissance du métier d'animateur socio-éducatif, avec un référentiel de formation et des associations agréées comme centres de formation.

Un dernier enjeu peut également être, dans le cadre d'un programme collectif, de parvenir à suivre la mise en œuvre effective d'une politique publique ou d'une loi à travers son décret d'application.

Les enseignements

Un programme collectif a l'ambition d'être une sorte de « laboratoire » permettant d'expérimenter la construction de politiques publiques concertées. Cela suppose l'implication des pouvoirs publics à plus ou moins brève échéance si l'on veut avoir un impact réel au-delà du programme et pérenniser son action.

Les acteurs de certains programmes collectifs de Solidarité Laïque sont parvenus à entrer en relation et à collaborer avec les pouvoirs publics, à travers des temps de présentation, d'informations régulières, mais également en impliquant les services de l'Etat dans le programme et en bénéficiant de financements publics nationaux, si minimes soient-ils. Ces programmes ont renforcé la crédibilité des organisations de la société civile, en leur permettant de réagir à des propositions de lois, d'intervenir dans les débats, d'interpeller les pouvoirs publics sur certaines questions.

Les programmes collectifs ont à se positionner en fonction des politiques publiques :

- Lorsqu'elles n'existent pas, ils ont une fonction d'innovation et de promotion pour les initier.
- Lorsqu'elles existent, ils sont dans une situation d'influence si elles nécessitent des améliorations, ou de contribution lorsqu'elles sont pertinentes.

Comment collaborer avec les pouvoirs publics en Europe de l'Est ?

Dans le PROCOPIL, la participation des autorités publiques aux instances mais aussi à différents séminaires de travail du programme a fait évoluer les relations entre pouvoirs publics et ONG.

Les ONG et principalement les coordinations associatives ont contribué à l'évolution des politiques publiques. Elles sont devenues des acteurs incontournables dans la définition des politiques publiques et sont présentes dans les lieux de concertation et de production de la législation : comités interministériels/sectoriels, groupes de travail à haut niveau. L'implication, en Roumanie et en République de Moldavie, des réseaux associatifs (FONPC et ASPCF) dans la production du rapport alternatif de pays au Comité de l'ONU pour les droits de l'enfant est également une preuve manifeste de cette contribution.

Comment collaborer avec les pouvoirs publics au Maroc ?

L'Entraide Nationale, une institution publique de lutte contre la précarité active dans le programme, a adhéré à la démarche de concertation pluri-acteurs du PCM par option stratégique. Le responsable de l'Entraide Nationale a mis des locaux équipés et du personnel à la disposition des référents régionaux du PCM pour qu'ils remplissent leur fonction d'animation territoriale dans les meilleures conditions. Chaque délégué provincial de l'Entraide Nationale participe aux cadres locaux de concertation du PCM avec les organisations de la société civile afin d'identifier, de planifier et de lancer ensemble des projets. Ces échanges ont un impact sur la perception réciproque des deux catégories d'acteurs, mais également de manière plus générale sur la pratique des délégués de l'administration dans leur relation avec la société civile et leur approche de l'action sociale.

Les implications

- Inciter les acteurs d'un programme collectif à passer d'une logique de projet à une logique de programme avec un objectif d'initiation, d'influence sur ou de contribution à des politiques publiques.
- Accompagner les acteurs pour qu'ils sachent se situer et agir sur les politiques publiques.
- Avoir une capacité d'analyse stratégique et d'appréciation des marges de manœuvre par rapport aux pouvoirs publics, qui peuvent être variables selon les enjeux et les contextes.
- Aller vers la reconnaissance officielle des savoir-faire développés par les organisations de la société civile dans les domaines de l'action sociale, de l'éducation, de la jeunesse, et accompagner des processus de professionnalisation de ces acteurs.
- Valoriser les savoir-faire des organisations de la société civile dans le domaine des relations, de la capacité à intervenir et à agir dans les politiques publiques (par exemple, sur la délégation de service public aux associations dans le domaine de l'action sociale).

11

Impliquer les collectivités territoriales dans les programmes collectifs

Les enjeux

Quand les programmes collectifs se développent à l'échelle des territoires des régions, des provinces ou des communes et dans un contexte de décentralisation, les organisations de la société civile sont en relation avec les collectivités territoriales mais aussi avec les services déconcentrés de l'Etat. A ce niveau également, la confiance et l'habitude de collaborer ne sont pas toujours de mise entre les différents acteurs. Les niveaux de décentralisation sont variables selon les pays, les communes ont de faibles capacités de gestion et de gouvernance et peu de ressources, et les services déconcentrés peinent à trouver leur place dans ce nouveau contexte. L'efficacité des programmes collectifs à l'échelle des territoires dépend de l'implication et du renforcement des acteurs stratégiques que sont les collectivités et les services déconcentrés de l'Etat. Si ces acteurs stratégiques ne sont pas impliqués, le risque est d'affaiblir l'ancrage institutionnel et la pérennité des processus générés par le programme.

En termes d'impact, l'implication des collectivités territoriales dans un programme collectif constitue un apprentissage qui a des effets sur leur fonctionnement et sur la mise en œuvre de politiques publiques locales. L'implication des collectivités territoriales et des services déconcentrés de l'Etat dans le dialogue avec les organisations de la société civile, dans le cadre des instances d'un programme, autour de la réalisation d'un projet ou encore dans la définition d'une politique locale renforce les capacités des différentes familles d'acteurs et contribue à légitimer les premiers aux yeux des seconds.

Les enseignements

Solidarité Laïque a sollicité la participation des collectivités territoriales françaises dans plusieurs de ses programmes collectifs comme les PCPA via Cités Unies France (CUF) et l'Assemblée des Départements de France (ADF). CUF est représentée dans le Comité de pilotage du PCM 2 par le Conseil Régional du Nord-Pas-de-Calais. Les acteurs du programme PROCOFIL, dans le cadre des travaux menés sur l'organisation des services sociaux en Roumanie, Bulgarie et République de Moldavie se sont tournés dès janvier 2009, vers les réseaux français de collectivités territoriales (CUF et ADF) afin qu'ils identifient des collectivités territoriales ayant des partenariats de coopération décentralisée en Roumanie et Bulgarie, qui seraient intéressés de travailler dans un projet collectif sur le renforcement des capacités organisationnelles et institutionnelles des collectivités territoriales roumaines, moldaves et bulgares en matière d'action sociale : le projet « Renforcement Institutionnel et Action sociale ».

Les enseignements de la capitalisation sont de trois types :

- Des rencontres doivent être organisées pour que les collectivités territoriales et les organisations de la société civile apprennent à se connaître, et pour qu'ils se renforcent dans leur capacité à définir des politiques publiques locales.
- L'implication des collectivités territoriales dans les programmes collectifs peut se faire à travers leur responsabilisation dans la sélection et le suivi des projets éligibles à un fonds d'appui au niveau local.
- Des cadres et des méthodes adaptés sont à mettre en place pour aider les différents acteurs locaux, collectivités territoriales, société civile voire services déconcentrés de l'Etat à se situer et à jouer leur rôle dans la planification de développement local.

Comment impliquer et responsabiliser les autorités locales dans les projets du programme ?

Le partenariat avec les pouvoirs publics a constitué le fil rouge de toutes les actions du PROCOPIIL. Préexistant souvent au PROCOPIIL, les partenariats entre ONG et collectivités territoriales ont été confortés par le programme, qui imposait comme critère de financement à tous les projets un partenariat avec les pouvoirs publics, celui-ci était même constitutif de l'action sur le Fonds de Soutien aux Initiatives Départementales (10 projets FSID en Roumanie) et le Fonds d'Appui aux Réseaux Départementaux (19 projets FARD en Roumanie, Bulgarie et République de Moldavie).

Comment faire évoluer les perceptions réciproques entre les collectivités territoriales et les organisations de la société civile, et renforcer les capacités des communes ?

Le projet « Renforcement institutionnel et action sociale » du PROCOPIIL s'est appuyé pour sa naissance sur 4 coopérations décentralisées franco-roumaines et franco bulgares, piliers de coopération solides depuis près de 20 ans (Département de la Savoie, du Nord, de la Marne, de l'Aveyron). Il s'est appuyé également sur la mutualisation d'un fond de l'Etat français dédié aux associations (AFD) et d'un autre dédié aux collectivités locales (DAECT), ouvrant ainsi de nouvelles possibilités de travail concerté. La première phase de ce projet a consisté en la réalisation d'un état des lieux sur les modalités de mises en œuvre des politiques publiques d'action sociale par les collectivités locales des quatre pays. Sur 2009 et 2010, 6 séminaires régionaux ont dans ce sens été organisés avec des représentants des collectivités locales (techniciens et élus) ; de l'Etat (Agences Nationales et Locales) ; des ONG nationales et locales de Roumanie, France, Bulgarie et République de Moldavie. Chaque séminaire s'est articulé sur trois temps : La présentation des politiques d'action sociale dans les 4 pays au niveau national et local afin de poser des éléments de contexte et de cadrage / L'étude et l'analyse comparée des pratiques de programmation et de gestion des services / L'identification de pistes d'actions à mettre en place pour renforcer les pratiques des collectivités locales pour 2011-2012.

Comment accompagner chaque acteur à jouer son rôle dans la définition des plans de développement locaux ?

Le programme concerté provincial de Jeracla au Maroc (PCM 2) est articulé au plaidoyer pour l'insertion des jeunes dans la gouvernance territoriale. Il s'agit de mener des entretiens et d'obtenir la signature du pacte d'honneur par les Présidents de commune, l'objectif final étant la mise en place de conseils communaux de jeunes.

La méthodologie a permis la mise en place de la concertation pluri-acteurs au niveau territoriale et la prise de conscience du rôle des jeunes dans la définition des plans de développement locaux. Le contexte a permis aux associations de se saisir de l'opportunité des nouvelles élections et de la nouvelle charte communale pour enclencher un cheminement pérenne de concertation.

Les implications

- Adopter une approche territoriale du développement, s'attachant à agir sur les politiques publiques au niveau local en intégrant la pluralité des acteurs agissant sur un territoire.
- Disposer de compétences et d'expériences dans les domaines de la coopération décentralisée, des politiques de décentralisation et des démarches de développement local (diagnostic, planification locale) pouvant servir de références à une construction pluri-acteurs.
- Dans une optique de durabilité, envisager des partenariats avec des coopérations décentralisées.

12

Savoir positionner et faire évoluer le rôle du chef de file dans un programme collectif

Les enjeux

La coordination représente le cœur du métier de Solidarité Laïque. Selon les grands principes de l'organisation, son rôle est d'être un « ensembleur » en agissant sur le terrain indirectement à travers ses organisations membres et leurs partenaires, sur la base de la mutualisation des compétences et de la mise en commun des capacités et des savoir-faire de chacun d'entre eux. Solidarité Laïque est un espace d'information et de concertation qui permet de développer les complémentarités et d'éviter les concurrences, d'élaborer et de conduire des programmes en fonction des enjeux politiques et stratégiques, enfin de collecter et de répartir des fonds.

C'est dire l'importance de définir la manière dont Solidarité Laïque joue ce rôle « d'ensembleur » ou de chef de file dans l'accompagnement de dynamiques collectives. Il s'agit là d'un enjeu fort en termes d'efficacité des programmes et de durabilité des processus qu'ils suscitent.

Si le chef de file joue un rôle central dans la coordination, il est également impliqué dans la gouvernance d'un programme. Il assure donc à la fois un rôle technique et politique dans sa mise en œuvre. Des clarifications sont à faire, en tenant compte de chaque programme et de chaque contexte, pour que les rôles du chef de file dans la coordination et dans la gouvernance soient différenciés. Cette distinction est également une des conditions de l'efficacité et de la durabilité des processus engendrés par un programme.

Les enseignements

Solidarité Laïque a endossé des positions différentes dans les dynamiques de construction collective selon les contextes et le degré d'autonomisation des acteurs au Sud et à l'Est :

- Rôle moteur en faisant l'interface entre partenaires au Nord et au Sud (PCM 2, PRODERE).
- Rôle d'opérateur direct dans un contexte de post-urgence tant que les acteurs locaux n'étaient pas identifiés (PRODEAS).
- Rôle de garant de la convention avec le bailleur de fonds, en étant un partenaire co-animateur d'un programme en alliance avec des plateformes associatives à l'Est (PROCOFIL).
- Enfin avec l'autonomisation des acteurs et des processus, en apportant des éléments de transmission, de renforcement des capacités et de repositionnement des uns et des autres, en devenant en quelque sorte un partenaire stratégique.

Concernant la distinction des rôles du chef de file dans la coordination et dans la gouvernance, la clarification a été assurée grâce à l'implication de salariés occupant des fonctions hiérarchiques différentes à Solidarité Laïque au niveau des instances de gouvernance et au niveau des fonctions de coordination des programmes.

Un dernier enseignement de la capitalisation est que la distinction entre la dimension technique (gestion d'un fonds) et la dimension politique est à faire. Le chef de file, assurant un rôle de garant vis-à-vis du bailleur de fonds, doit être irréprochable donc ne pas être impliqué comme bénéficiaire des fonds mis en place dans un programme. Tout conflit d'intérêts est à éviter.

Les implications

Pour l'organisation chef de file, en termes stratégiques, il s'agit de :

- Etre capable au niveau de chaque programme de distinguer les rôles techniques et politiques afin de pouvoir s'engager dans leur gouvernance, d'avoir une visibilité renforcée distincte de celle des salariés et les moyens de peser sur les décisions stratégiques.
- Clarifier, formaliser et valider sa représentation dans la gouvernance d'un programme collectif.
- Distinguer clairement entre sa fonction politique et sa fonction de coordination, assumées par des personnes différentes.
- Dissocier les rôles d'exécution, de mise en œuvre, de décision et de suivi.
- Eviter certains conflits d'intérêts dans la répartition des rôles. Par exemple les membres d'une instance impliquée dans la sélection des projets soumis aux fonds d'un programme ne peuvent être candidats à ce même fonds.
- Mettre en place un dispositif d'échange et de circulation de l'information entre les salariés, les Comités de pilotage des programmes et le Conseil d'Administration de l'organisation chef de file, afin que ce dernier puisse contribuer à définir les stratégies d'intervention de celle-ci en tenant compte des acquis des programmes collectifs.

Principales conclusions

Par Philippe Jahshan

Coordinateur des Actions de Coopération Internationale de Solidarité Laïque

Les raisons d'une capitalisation...

C'est dans un contexte international de plus en plus ouvert et rendu plus complexe par la démultiplication des acteurs agissant sur le terrain du développement, que nous avons décidé de travailler à la capitalisation de nos expériences et pratiques en matière de coordination, de gouvernance et d'animation de programmes collectifs de coopération internationale.

Le choix de porter la priorité sur le collectif se fonde d'abord sur l'identité même de Solidarité Laïque, « ensemblier » pluri-acteurs (composé d'associations, de coopératives, de mutuelles, de fondations et de syndicats), mais aussi sur une conviction stratégique et méthodologique.

A notre sens, la coopération au développement doit intégrer et croiser à la fois une approche géographique et de tous les acteurs agissant sur ces territoires, privés et publics. Elle doit s'attacher à agir sur les politiques publiques pour qu'elles soient plus justes, plus équilibrées, plus démocratiques et davantage distributives, en cherchant les points de convergence et de complémentarité entre les différents acteurs concernés. La coopération doit agir contre les inégalités d'une part et pour la cohérence des politiques publiques avec le développement de l'autre.

Pour revenir à nos actions, on peut dire qu'on ne répond pas à l'objectif d'éducation pour tous en construisant simplement une école. Mais en agissant sur l'organisation du service public d'éducation. Donc sur la filière et sa place dans un ensemble de politiques publiques à l'œuvre, sur les mécanismes de redistribution du service, sur les acteurs publics et privés concernés et sur l'accessibilité des populations à ce service. Cela nécessite ainsi de s'inscrire dans des processus longs, prenant le temps de l'apprentissage du travail collectif, de la construction de consensus forts entre acteurs ayant des intérêts différents.

Cela par conséquent nous éloigne des logiques de projet communément pratiquées. Ces logiques à l'inverse, lorsqu'elles sont investies au cœur de programmes collectifs et concertés, gouvernés ensemble et impliquant pleinement les maîtres d'œuvre, déployés sur de plus larges territoires, reprennent tout leur sens. Devenues autant d'activités complémentaires d'un même ensemble connu et approprié par tous, elles additionnent leurs effets plutôt que de les aligner côte à côte. Ces approches, à certaines conditions de réalisation que la capitalisation a mis en évidence, peuvent favoriser la démultiplication des résultats d'un programme, avoir une efficacité et un impact plus larges qu'une action individuelle ou bilatérale classique de projet.

... pour contribuer à l'efficacité de l'action collective...

Il ne suffit bien entendu pas de dire que l'approche par programmes collectifs est plus pertinente ou plus efficace, par définition. Encore faut-il que les méthodologies de mise en œuvre soient adaptées et que les pratiques soient bonnes. L'expérience des cinq programmes collectifs capitalisés a démontré, au travers des échecs et des réussites, la complexité de l'exercice et l'impérieuse nécessité de bâtir une expertise dans le domaine. La nécessité par conséquent d'approfondir les

méthodes et d'affiner les savoir-faire pour mieux gérer ces dynamiques et bénéficier au maximum de leur potentiel.

Ainsi, les douze enseignements principaux que nous avons retirés de l'étude constituent-ils des repères fondamentaux pour l'action. Ils synthétisent ce qui nous est apparu comme des pratiques recommandables si l'on veut réussir une dynamique collective. Sans relever d'un manuel du savoir-faire absolu, ils n'en constituent pas moins un ensemble lié, et dont la globalité fait aussi la pertinence.

En effet, la plus value des programmes collectifs réside tout autant dans les processus qu'ils mettent en œuvre que dans les résultats immédiats qu'ils peuvent atteindre. Par conséquent, si dans certains contextes, des enseignements ont pu paraître moins cruciaux et que chaque repère demeure pertinent à prendre en compte en tant que tel, c'est souvent la combinaison de tous au fil de l'eau qui peut produire les effets les plus significatifs.

... et pour contribuer au débat public pour un meilleur développement

A l'heure des débats qui mobilisent les bailleurs de fonds, les acteurs multilatéraux, étatiques et non étatiques sur les questions d'efficacité des actions de développement, nous avons voulu faire de cette capitalisation une contribution à ce débat à partir de l'expérience spécifique de Solidarité Laïque, de son réseau et des partenaires qui ont participé et co-construit les actions dont il est question.

Cette expérience nous a paru utile à mettre en mémoire et à formaliser, pour différentes raisons :

- parce qu'elle a eu le temps de se faire et de mûrir tout d'abord ;
- parce qu'elle s'est déployée sous diverses formes (programmes concertés, pluri-acteurs, inter-associatifs, multi-pays...) ;
- parce qu'elle a rassemblé divers acteurs, privés et publics, de différents continents : ONG, associations, syndicats, pouvoirs publics des pays avec lesquels nous travaillons, ministère français des Affaires étrangères, Agence Française de Développement, collectivités locales...

Ainsi, portée et coordonnée par Solidarité Laïque, cette expérience n'en concerne pas moins un échantillon représentatif du secteur de la coopération au développement. Nous avons donc pensé en toute logique qu'elle pouvait témoigner d'une expérience commune d'abord, partageable ensuite et pouvant intéresser ledit secteur. Ainsi, par delà la mise en mémoire interne, cet exercice de capitalisation donne-t-il lieu à la publication du présent document.

C'est bien entendu également l'occasion d'enrichir les débats en cours, en France, mais aussi en Europe et au niveau mondial, sur l'efficacité de la contribution des organisations de la société civile (OSC) au développement. De redire d'une part l'importance pour les OSC de continuer à renforcer leurs compétences professionnelles et méthodologiques pour continuer de croître et de gagner en légitimité, et d'autre part l'importance de leur bon investissement dans des espaces pluri-acteurs pour s'ouvrir et influencer davantage sur les dynamiques en cours dans les pays où elles interviennent. Enfin, la nécessité pour elles d'inscrire résolument leur action par rapport aux politiques publiques afin de leur conférer un caractère plus durable. Cela pour continuer à répondre aux défis du développement, qui demeurent immenses et, faut-il le rappeler, plus que jamais urgents à relever : onze

années après la Déclaration du millénaire, les inégalités entre les deux hémisphères demeurent criantes et ce, malgré soixante années de développement ! Elles posent et risquent de poser de plus en plus pour les générations à venir, nombre de périls majeurs. Ainsi, aujourd'hui, après avoir fait le « tout Etat » dans les années 60-70, ou avoir promu le « tout sauf l'Etat » dans les années 80-90, les bailleurs de fonds se questionnent-ils depuis 2005 sur l'efficacité de l'aide, sa programmation, sa gouvernance et son utilisation⁽¹⁾. Ainsi reconnaissent-ils depuis lors l'importance de l'association des organisations de la société civile et des collectivités décentralisées aux processus d'élaboration des politiques publiques (et comme l'actualité du monde arabe aujourd'hui le prouve !), ou l'importance vitale de l'appropriation par les Etats récipiendaires de l'aide des stratégies de redéploiement de cette aide. On reconnaît aussi la nécessité de renforcer l'esprit de responsabilité mutuelle des Etats du Nord et du Sud dans les décisions et la mise en œuvre de l'aide. Mais cela, pour bon nombre d'acteurs non gouvernementaux, ressemble davantage à une préoccupation strictement portée sur l'efficacité de l'utilisation de l'aide. Nous proposons en retour de recentrer le débat sur les conditions de l'efficacité du développement !

En contribution à ces débats, la question que pose en définitive cette capitalisation est la suivante : ce n'est probablement pas seulement celle de faire mieux, mais aussi de faire différemment. Faire différemment, en apprenant à mieux travailler ensemble, et à mettre en cohérence les stratégies des différents acteurs pour mieux répondre aux défis du développement. En ce sens, nous pouvons conclure comme le souligne Marc Lévy, que *« l'objectif est de promouvoir des politiques qui ne se réduisent pas à des filets sociaux de sécurité, mais qui reconnaissent les enjeux sectoriels et catégoriels et, ce faisant, mettent en œuvre des mesures capables d'agir sur les causes des inégalités. En d'autres termes, pas des politiques spécifiques pour les pauvres qui ne touchent pas aux conditions d'accès aux ressources, mais des politiques qui se construisent sur des compromis entre les intérêts divergents des groupes d'acteurs. »*⁽²⁾

⁽¹⁾ Voir Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'Aide et ses suites (notamment le Programme d'action d'Accra).

⁽²⁾ Sous la direction de Marc Lévy, Comment réduire pauvreté et inégalités – Pour une méthodologie des politiques publiques, IRD-KARTHALA, 2002.

Edition 2 :
Solidarité Laïque - F3E - premier semestre 2011
Mise en page :
Poussières d'Étoiles - Courtabœuf
Impression : Maugein Imprimeurs - Tulle.
ISBN en cours



Solidarité Laïque
22, rue Corvisart
75013 Paris, France
www.solidarite-laique.asso.fr
Tél. : 01 45 35 13 13

Solidarité Laïque, association reconnue d'utilité publique, composée de 52 organisations*, mène des programmes de solidarité, d'éducation à la solidarité et de plaidoyer, dans plus de vingt pays :

- Accès à l'éducation : qualification des enseignants, soutien aux organisations éducatives, appui aux secteurs complémentaires de l'école.
- Appui à la société civile, renforcement du dialogue pluri acteurs : programmes collectifs ou concertés en Afrique de l'Ouest, Maroc, Europe Continentale et orientale.
- Aide d'urgence : reconstruction d'écoles, réhabilitation, équipement. . .

En France :

- Lutte contre l'exclusion et les discriminations : actions d'insertion par les vacances pour les familles démunies. . .
- Education au développement et à la solidarité : outils pédagogiques, formations, conférences, campagnes. . .
- Plaidoyer : Solidarité Laïque est le relais en France de la Campagne mondiale pour l'éducation avec des actions de mobilisation pour obtenir le respect des engagements internationaux pour le droit à l'Education pour tous.

La laïcité est une valeur essentielle, portée par l'association : les actions doivent permettre aux femmes et aux hommes de se rapprocher, de se respecter, de vivre mieux ensemble.

* liste sur www.solidarite-laique.asso.fr



Fonds pour la promotion des
Etudes préalables, des Etudes
transversales et des Evaluations
32 rue Le Peletier
75009 Paris, France
www.f3e.asso.fr
Tél. : 01 44 83 03 55

Créé en 1994, le F3E compte près de 90 structures membres en 2011, ONG, collectivités territoriales et Centres Hospitaliers. Il appuie ses membres dans l'amélioration de la qualité de leurs actions de coopération pour le développement à partir de l'analyse de leurs pratiques, à travers les programmes d'activités suivants :

- Accompagnement et cofinancement d'études, d'évaluations, de capitalisations et d'appuis méthodologiques. Le cofinancement éventuellement apporté se veut incitatif pour encourager le recours à l'expertise externe.
- Production et échanges de connaissances entre ses membres et au-delà, à travers la valorisation des études qu'il accompagne, l'animation de groupes de travail, le pilotage d'études collectives, la veille documentaire, la production de guides méthodologiques.
- Organisation de formations relatives aux méthodologies d'étude, d'évaluation, de gestion de projets, ainsi que des formations thématiques, menées dans certains cas en partenariat avec d'autres collectifs.



Institut de Recherches
et d'Applications des Méthodes
de développement
49 rue de la Glacière
75013 Paris, France
www.iram-fr.org
Tél. Paris : 01 44 08 67 67
Tél. Montpellier : 04 99 23 24 67

L'iram intervient depuis 1957 en Afrique, Asie et Amérique Latine. Son activité est organisée autour de 7 domaines de spécialisation. Dans chaque domaine, les interventions visent, dans des proportions variables selon les situations, la mise au point ou le perfectionnement d'outils, la mise en place ou la consolidation d'institutions ou de dispositifs collectifs tels que des institutions de microfinance, des centres de prestations de services, des instances de concertation entre les différents acteurs d'une filière ou d'un territoire. . .

L'iram intervient aussi dans la formulation ou l'évaluation de politiques publiques. Ces dernières années, l'iram a fourni ses services dans une quarantaine de pays (Afrique, Amérique Latine et Centrale, Asie du Sud Est, Europe) à la demande d'administrations publiques, d'organisations de la société civile ou d'institutions privées. Selon les cas, ces interventions sont financées par les demandeurs eux-mêmes, des agences de coopération bilatérales, des organismes multilatéraux, des fondations ou des ONG.

Ce document a été réalisé avec le soutien de l'Agence Française de Développement. Son contenu ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant la position de l'Agence Française de Développement.

ISBN en cours

