

CAPITALISATION DU PROGRAMME PROCOPIL

Programme commun des réseaux :

- Solidarité Laïque (France)
- Fédération Roumaine des ONG pour l'Enfant (FONPC)
- Réseau National bulgare pour l'Enfance (RNE)
- Alliance moldave des ONG du domaine de la protection sociale, de la famille et de l'enfant (APSCF)

Fiche pédagogique N°1

**UNE GOUVERNANCE
PLURI-ACTEURS:
COMMENT CHACUN
TROUVE-T-IL SA PLACE ?**

Martin Vielajus, Consultant

Décembre 2013

Cette fiche pourra intéresser en priorité : les pilotes de programmes et les partenaires techniques et financiers, à la recherche de nouvelles modalités de pilotage collectif des programmes qu'ils soutiennent.

Un module vidéo est disponible pour compléter cette fiche et donner directement la parole aux acteurs-clés du programme. Cette vidéo est à visualiser après la lecture de la fiche.

Le défi d'une collaboration entre associations et pouvoirs publics a résolument gagné sa place dans les discours, mais bien moins souvent dans la mise en œuvre concrète des projets.

Plusieurs défis, plusieurs questionnements lui font face : entre associations et acteurs publics, comment construire une reconnaissance réciproque ? Comment connaître et comprendre ses pratiques et ses activités respectives ? Comment faire de ses complémentarités, un atout dans la planification et la mise en œuvre de projets de terrain ?

La première réponse que nous propose le Procopil est celle du **pilotage commun d'un programme, entre associations et pouvoirs publics** : piloter ensemble pour faire l'expérience d'un dialogue étroit, pour mieux se connaître, pour mieux coordonner ses actions, et pour construire le programme le plus adapté.

Dès sa conception, le programme a ainsi cherché à instaurer un « **jeu à 4** » (associations de France, Roumanie, Bulgarie et République de Moldavie ; et pouvoirs publics des mêmes pays). Il s'agissait de faire de l'exercice du pilotage d'un programme, un « laboratoire » du dialogue. Quelles sont les **difficultés** et les **trouvailles** que nous enseigne ce laboratoire Procopil ?

Nous proposons de revenir sur trois défis :

· L'implication des pouvoirs publics dans le pilotage du programme

· La place de la coopération française dans le pilotage du programme

· Conserver la gouvernance du Procopil en dehors du programme ?

1. L'IMPLICATION DES POUVOIRS PUBLICS DANS LE PILOTAGE DU PROGRAMME

L'implication des Pouvoirs Publics aux côtés des associations dans le pilotage du programme, est l'une des principales spécificités du Procopil (et plus généralement des « Programmes Concertés Pluri-Acteurs » dont le Procopil fait partie). Cette spécificité apparaît comme l'un des atouts essentiels du programme, pour un grand nombre de ses membres.

Cette présence des pouvoirs publics dans le pilotage concerne à la fois le niveau national du pilotage (comités nationaux de coordination) et l'instance régionale commune (Comité régional). A chacun de ces niveaux, les pouvoirs publics se trouvent ainsi impliqués dans la définition des objectifs et des activités du Procopil, mais aussi dans le suivi et l'évaluation des activités tout au long du programme.

Pourquoi promouvoir cette implication ? Quels en sont les défis ?

POURQUOI OUVRIR LE PILOTAGE AUX ACTEURS PUBLICS?

La présence des pouvoirs publics est considérée comme centrale pour l'ensemble des acteurs du programme, et ce à plusieurs titres:

- **Visibilité et reconnaissance réciproque** : Cette implication permet de donner une visibilité nouvelle à la fois aux réseaux associatifs, dont certains étaient jeunes et encore peu visibles, mais aussi à toute une série d'acteurs associatifs de terrain. C'est aussi un facteur de « rapprochement » fort entre associations et pouvoirs publics, qui permet de mieux se connaître et se reconnaître.

Maria Brestnichka – RNE, Bulgarie

« D'un côté, leur rôle (des pouvoirs publics) était de nous donner le contexte, de nous fournir le cadre, de nous permettre de comprendre comment on voit les choses du point de vue des institutions publiques.

D'un autre côté, leur participation aux Comités de Coordination était un « plus » énorme pour le RNE puisque ça créait des liens. Cela a mis le nom du RNE en avant, cela a donné une légitimité à l'organisation. Cela a montré à des experts des Ministères et des décideurs, que notre organisation existe, qu'elle a une activité concrète, et qu'il est possible de travailler ensemble. »

- **Cohérence et pertinence des activités** : Cette implication permet d'assurer la diversité des points de vue et des analyses dans la programmation et l'évaluation des activités. Pour les pouvoirs publics notamment, cette implication est souvent perçue comme un moyen d'assurer la cohérence des activités menées dans le programme au regard des politiques publiques et des lois existantes. Piloter ensemble garantit une meilleure « compatibilité », et une meilleure cohérence des activités.

Carmen Sahan - Ministère du travail Direction protection enfance, Roumanie

« Je représentais l'autorité nationale de Protection des Droits de l'Enfant. Mon rôle (...) était de présenter et faire connaître à tout le monde quelles étaient les politiques, stratégies et législations nationales. Ce qui était important était que les différentes actions qui devaient être mises en place soient compatibles, et soient encadrées dans ces politiques et stratégies nationales (...). Et nous devons noter les différents besoins pour la mise en oeuvre de ces projets. »

- **Outils de plaidoyer** : Pour les partenaires associatifs, cette implication est aussi un moyen de faire bouger les visions et les pratiques des pouvoirs publics. Réseaux et associations insistent sur leur rôle de pionnier sur de nouvelles activités (ex : éducation parentale, animation socio-éducative, etc.) encore peu ou pas reconnue par l'Etat. A travers le dialogue, il s'agit bien de faire progressivement avancer les cadres politiques, et non simplement de s'y conforter.

QUELS DEFIS ?

De quelle nature doit être cette implication des pouvoirs publics dans le pilotage ?

Le principal danger est celui d'une participation formelle, périphérique. Quelles sont les conditions pour éviter ce danger, assurer une implication et une appropriation véritable du suivi du programme par les pouvoirs publics ?

Plusieurs réponses émergent dans les expériences du Procopil.

- **Porter une communication claire et transparente, auprès des pouvoirs publics impliqués : sur les modes de prise de décision et sur la nature de cette participation.** La simplicité et la transparence des procédures de gouvernance sont perçues comme les premiers moyens que les pouvoirs publics s'approprient réellement ce rôle de « co-pilote ».

Maria Brestnichka – RNE, Bulgarie

« Une leçon apprise du programme est qu'il faut communiquer avec tous les participants (des comités de coordination) sur « comment » sont prises les décisions. Dans un tel programme, il est obligatoire qu'il y ait une procédure, qui soit claire pour tout le monde, sur la manière dont on prend les décisions, la manière dont on fait remonter les solutions et les questions que chacun pose. C'est une attente forte des participants (...) Dans le cas français, il y a une pratique du travail à plusieurs ; nous ici on avait besoin de clarifier comment organiser cela. »

- **Impliquer les pouvoirs publics dans la gouvernance dès les premières étapes de construction du programme.** Le danger de beaucoup de programmes associatifs demeure de chercher à « embarquer » des pouvoirs publics trop tardivement, lorsque le programme s'est déjà cristallisé autour de quelques acteurs, sans leur participation.

Mariama Diallo, Ambassade de France, Roumanie

« Il fallait que cela ne devienne pas juste un projet de structure associative, mais que cela se base, dès le début, sur l'implication des autorités publiques, pour qu'elles puissent s'approprier le projet. Pour créer des ponts, il faut que, dès le début on travaille ensemble, même si c'est difficile, même si ça prend du temps, même s'il y a du scepticisme des deux côtés. »

- **Assurer la collaboration entre pouvoirs publics des différents pays.** Pour les pouvoirs publics impliqués dans chaque pays, l'un des atouts majeurs du programme est la possibilité de construire également un dialogue entre pouvoirs publics de différents pays, à haut niveau. (D'où notamment l'importance d'une implication des pouvoirs publics français - voir plus bas)
- **Impliquer des personnes spécifiques au-delà des institutions représentées.** L'enjeu est l'implication sur le long terme d'une série de personnes, du côté des pouvoirs publics, pouvant jouer un rôle permanent d'interface.

Aller plus loin dans l'implication et la mise en dialogue des acteurs publics sur le pilotage : l'exemple du projet RIAS

Le projet « RIAS » (Renforcement Institutionnel et Action Sociale) initié dans la phase Post Procopil (2010-2012) marque un pas de plus dans la manière d'intégrer les pouvoirs publics dans le pilotage des projets.

Il implique en effet un panel d'autorités publiques locales dès le démarrage de la réflexion autour de la conception des objectifs et de la mise en œuvre du projet. Le RIAS est parti des besoins exprimés par les collectivités partenaires pour définir son plan d'action. (Voir Fiche N°6)

2. LA PLACE DE LA COOPERATION FRANÇAISE DANS LE PILOTAGE DU PROGRAMME

L'implication directe des acteurs de la coopération française dans le pilotage du programme est également l'une des spécificités du Procopil et de son « jeu à 4 ». Historiquement très importante dès le début du programme, cette implication a même favorisé la création d'un poste d'attaché de Coopération régionale pour les Droits de l'Enfant, en lien direct avec le programme. De manière unanime, cette implication apparaît comme un facteur important du succès du programme, et un levier majeur d'implication des autres acteurs publics.

Plusieurs raisons :

- **Pour les associations, cette implication est un gage de qualité, de sérieux et d'importance du programme vis-à-vis des pouvoirs publics du pays.** La présence active de la coopération française pousse les autorités nationales et locales à changer de regard. Elle garantit une reconnaissance, et fonctionne comme un « label » pour le programme.

Nous notons d'ailleurs qu'en dehors des moments de pilotage, l'implication de l'Ambassade dans les activités permet de mobiliser les pouvoirs publics dans les événements. Les exemples roumains ou bulgares en témoignent largement, l'invitation de l'ambassade a un impact fort notamment sur la mobilisation des collectivités locales.

Yvo Bojkov - RNE, Bulgarie

« Cela montre le respect qu'a une institution envers des associations non gouvernementales. (...) Lorsque l'ambassadeur de France invite à l'ambassade des maires des plus grandes villes de Bulgarie, il est certain qu'ils ne manquent pas à l'appel. Cela se répercute sur l'image du réseau national, qui est un partenaire, (...) Cela nous montre une autre manière de fonctionner, c'est très utile. »

Au-delà de la reconnaissance, cette implication est également perçue comme un relai précieux du plaidoyer porté par les réseaux, auprès des pouvoirs publics.

Enfin, les membres du Procopil insistent sur l'importance que la coopération française et notamment l'Ambassade peut jouer dans la valorisation des activités du programme, la diffusion de ses produits de communication et de capitalisation, à la fois auprès des pouvoirs publics mais aussi auprès des coopérations étrangères.

- **Pour la coopération française, cette implication est un moyen de connaître et de créer des liens durable avec une diversité d'acteurs associatifs.** Le défi étant bien souvent, pour les postes locaux de la coopération, de mieux appréhender la multiplicité des acteurs présents dans leur champ d'intervention, le programme apparaît à ce titre comme un « accélérateur » de mise en relation. Il apparaît aussi comme un levier de visibilité de l'action de l'Ambassade au sein du pays.

3. CONSERVER LA GOUVERNANCE DU PROCOPIL EN DEHORS DU PROGRAMME ?

Si le pilotage pluri-acteurs du programme est un laboratoire, l'enjeu est donc de semer les graines de ce type de dialogue et de gouvernance, au-delà du programme lui-même ; d'en faire un nouveau mode d'organisation.

Or l'expérience des réseaux est riche dans ce domaine, à la fois :

- Dans la poursuite de certains projets :

Cristina Iova, FONPC, Roumanie

« On a travaillé sur un projet sur la délégation des services. Avec le Procopil, on a mis en place un groupe de travail mixte (ONG / autorités locales) pour voir comment débloquer la situation en Roumanie (sur cet enjeu de la délégation des services). On a développé ce groupe de travail dans le Procopil, on a organisé des conférences et des débats dans le Procopil, etc. Ensuite, on a pris cet axe et on a déposé un projet auprès des fonds norvégiens. On a gagné le projet et on a continué avec la même dynamique et les mêmes acteurs. »

- Et dans la construction des réseaux eux-mêmes.

Le réseau bulgare (RNE) a été assez loin dans l'intégration des pouvoirs publics dans les instances de pilotage du programme mais aussi du réseau lui-même. Des représentants des pouvoirs publics nationaux et locaux sont aujourd'hui invités à participer à certains des ateliers organisés au cours de l'Assemblée Générale du réseau (les pouvoirs publics ont d'ailleurs répondu positivement à cette invitation et apprécié le dialogue engagé dans ce cadre). Le réseau envisage aujourd'hui d'aller plus loin, et d'intégrer, parmi ses membres, des acteurs publics locaux et nationaux :

George Bogdanov – RNE, Bulgarie

« Notre idée à l'avenir est d'impliquer des municipalités et acteurs de l'Etat en tant que membres de notre réseau. Nous sommes actuellement dans le processus de planification stratégique, et nous essayons de voir comment nous pourrions faire pour intégrer ce genre d'organisation dans notre réseau.

En réalité, nous sommes un réseau thématique, nous ne sommes pas un réseau d'ONG, même si, bien sûr, le groupe principal, c'est les ONG. Mais nous ne pouvons pas dire que seules les ONG sont les bons acteurs, ceux qui connaissent ce qu'il faut faire dans le meilleur intérêt des enfants.

(...) L'avantage est que si les ONG et les municipalités sont ensemble dans le réseau, la coopération entre elles sera plus forte. Pour l'instant, on s'isole en disant que les ONG savent le mieux ce que sont les besoins des enfants. »