

Capitalisation réalisée avec l'appui du F3E (295 Cap)

Capitalisation transversale des pratiques de coordination, de gouvernance et d'animation des programmes collectifs de Solidarité Laïque

Rapport final et annexes

Agnès LAMBERT

Septembre 2010

• **iram Paris** (siège social)

49, rue de la Glacière 75013 Paris France

Tél. : 33 (0)1 44 08 67 67 • Fax : 33 (0)1 43 31 66 31

iram@iram-fr.org • www.iram-fr.org

• **iram Montpellier**

Parc scientifique Agropolis Bâtiment 3 •

34980 Montferrier sur Lez France

Tél. : 33 (0)4 99 23 24 67 • Fax : 33 (0)4 99 23 24 68

La capitalisation a été coordonnée par Philippe Jahshan, coordinateur des actions de coopération internationale de Solidarité Laïque, avec l'appui de Sabine Didier. Elle a été pilotée par deux administrateurs de Solidarité Laïque¹ et par le coordinateur des études et un administrateur référent du F3E².

¹ Anne Marie Harster (MGEN) et Anne Carayon (JPA)

² Lilian Pioch (F3E) et Philippe Mayol (CCFD)

Glossaire

ACD	Association Concertation et Développement
ADF	Association des départements de France
AFD	Agence Française de Développement
AMAPPE	Association marocaine d'appui à la petite entreprise
APSCF	Alliance pour la Protection sociale de l'Enfant et de la famille (Moldavie, PROCOPIL)
APAJH	Association Adultes et Jeunes Handicapés
BM	Banque Mondiale
CASDEN	Caisse d'Action Sociale de l'Education Nationale – Banque Populaire
CCM	Comité de Coordination Marocain
CEMEA	Centres d'entraînement aux méthodes d'éducation active
CG	Conseil Général
CL	Collectivité locale
COPIL	Comité de Pilotage
CP	Convention Programme
CUF	Cités Unies France
FAIL	Fonds d'appui aux initiatives locales (PRODERE)
FAIR	Fonds d'appui aux initiatives régionales (PCM)
FAP	Fonds d'appui aux projets (PCM)
FARD	Fonds d'appui aux réseaux départementaux (PROCOPIL)
FCPE	Fédération des conseils de parents d'élèves de l'école publique
FISONG	Facilité d'Innovation Sectorielle ONG
FSID	Fonds de soutien aux initiatives départementales (PROCOPIL)
FSII	Fonds de solidarité aux initiatives innovantes

FSP PAREA	Fonds de Solidarité Prioritaire	Projet d'appui à la reconstruction de l'enseignement en Afghanistan
FONPC	Fédération Nationale des Organisations Gouvernementales pour la Protection de l'enfance	
GREF	Groupements des retraités éducateurs sans frontières	
ICEM	Institut coopératif de l'école moderne	
IE	Internationale de l'Education	
INDH	Institut National pour le Développement Humain (Maroc)	
LE	Ligue de l'Enseignement	
MAEE	Ministère des Affaires étrangères et européennes	
MAIF	Mutuelle Assurance des Instituteurs de France	
MGEN	Mutuelle Générale de l'Education Nationale	
OM	Organisation membre	
OSC	Organisation de la Société Civile	
NWC	National Workers Congress	
PAD	Programme d'appui à la décentralisation (Maroc)	
PCER	Programme Collectif petite Enfance Roumanie	
PCM	Programme concerté Maroc	
PCPA	Programme Concerté Pluri Acteurs	
PEP	Pupilles de l'enseignement public	
PIA	Programme Inter Associatifs	
PP	Pouvoirs publics	
PROASOC	Programme d'appui à la société civile au Maroc	
PROCEAF	Programme Concerté pour L'Education en Afghanistan	
PRODEAS	Programme Pour l'Education et le Développement en Asie du Sud	
PRODERE	Programme pour le Développement des Réseaux pour l'Education en Afrique de l'Ouest.	
PROCOFIL	Programme Concerté Pour l'Initiative Locale	

RNE	Réseau Nationale pour l'Enfance (Bulgarie, PROCOPIL)
SC	Société Civile
SEFA	Soutien aux enseignements de français en Afghanistan
SGEN-CFDT	Fédération des Syndicats Généraux de l'Éducation Nationale et de la recherche publique
SLS	Sri Lanka Solidarité
SNEN	Syndicat National des Enseignants Nigériens
SNUIPP	Syndicat National Unitaire des Instituteurs, Professeurs des écoles et PEGC
UNSA Education	Education Union Nationale des Syndicats Autonomes - Education

Sommaire

SOMMAIRE	9
1. RESUME	11
2. INTRODUCTION	23
2.1. Contexte, enjeux et objectifs de la capitalisation pour Solidarité Laïque	23
2.2. La problématique, les axes et les questions de capitalisation	25
2.3. Méthode adoptée	26
2.4. Délimitation du champ de la capitalisation	26
2.4.1. Les programmes concernés	27
2.4.2. La grille d'analyse par axe de capitalisation	33
2.4.3. La mise en contexte des cinq programmes	34
2.5. Les étapes	37
2.6. Répartition des rôles dans la capitalisation	38
2.7. Les contraintes	39
3. SYNTHESE DE L'ANALYSE DES PRATIQUES QUI EMERGENT DE LA CAPITALISATION	41
3.1. Rappel des valeurs et les principes qui régissent les programmes collectifs	43
3.2. Comment se construit une action collective ?	44
3.2.1. Avec qui ces programmes ont été construits ?	44
3.2.2. Comment construire un socle de valeurs communes ?	47
3.2.3. Quels processus permettant une définition collective de ces programmes ?	50
3.2.4. Quels enseignements et quelles implications pour la co-construction d'un programme collectif ?	55
3.3. Comment se gouverne une action collective ?	58
3.3.1. La présentation des modes de gouvernance des cinq programmes	59
3.3.2. L'analyse des processus de changement dans la gouvernance des programmes	64
3.3.3. Les modes de décision	68
3.3.4. Les modes de circulation de l'information	69

3.3.5. La transparence dans la gestion	70
3.3.6. La gestion des conflits	71
3.3.7. Le rôle du chef de file par rapport à la gouvernance	73
3.3.8. Les enseignements et les implications en termes de gouvernance	74
3.4. Comment se coordonne une action collective ?	76
3.4.1. Le dispositif globale de coordination pour les cinq programmes	78
3.4.2. Le rôle de chef de file dans la coordination	81
3.4.3. La facilitation des relations entre familles d'acteurs à différentes échelles	84
3.4.4. L'animation des groupes thématiques	85
3.4.5. L'accompagnement des évolutions partenariales diverses et non linéaires	86
3.4.6. Le rôle des salariés, des volontaires et des stagiaires	87
3.4.7. Les enseignements et les implications au niveau de la coordination	89
3.5. Comment interagir avec son environnement ?	91
3.5.1. Les objectifs politiques des programmes avec implication des pouvoirs publics et des collectivités locales	93
3.5.2. Les modes de prise de contact avec les pouvoirs publics et avec les collectivités locales	95
3.5.3. Les modes de collaboration avec les pouvoirs publics et avec les collectivités locales	95
3.5.4. Le renforcement les organisations de la société civile face aux pouvoirs publics	97
3.5.5. Les acquis et les difficultés	99
3.5.6. L'appréciation des marges de manœuvre face aux pouvoirs publics	101
3.5.7. L'analyse en rapport avec les contextes	102
3.5.8. Les enseignements et les implications pour interagir avec l'environnement	103
4. PRINCIPALES CONCLUSIONS	105
ANNEXE 1 : TERMES DE REFERENCE DE LA CAPITALISATION TRANSVERSALE INTERNE DES PRATIQUES DE COORDINATION, DE GOUVERNANCE ET D'ANIMATION DE PROGRAMMES COLLECTIFS DE SOLIDARITE LAÏQUE	113
ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AYANT FAIT L'OBJET D'ENTRETIEN	131
ANNEXE 3 : CAPITALISATION & INVENTAIRE DES DOCUMENTS	133

1. Résumé

Contexte, enjeux et objectifs de la capitalisation pour Solidarité Laïque

Depuis 2002, l'activité internationale de Solidarité Laïque a connu une croissance importante avec la coordination des programmes collectifs d'ampleur dans différentes régions :

- secteur Méditerranée : Programme Concerté Maroc (PCM)
- secteur Europe de l'Est – 3 pays : Programme concerté pour la petite enfance et l'initiative locale (PROCOPIL)
- secteur Afrique de l'Ouest - 5 pays : Programme d'appui aux réseaux de l'éducation en Afrique de l'Ouest (PRODERE AO)
- secteur Asie : Programme d'appui à l'éducation en Asie du Sud (PRODEAS) et Programme Concerté pour l'Education en Afghanistan (PROCEAF).

Les enjeux de la capitalisation transversale interne des pratiques de coordination, de gouvernance et d'animation des programmes sont de taille. Il s'agit pour Solidarité Laïque, d'accompagner un processus qui a démarré en 2003 par la définition des grands principes conducteurs de son action internationale. Ces principes qui régissent la mise en œuvre de ses programmes ont été formulés ainsi : être un ensemblier, mutualiser les compétences de ses membres ; favoriser un partenariat entre plusieurs familles d'acteurs ; adopter une approche programme ; enfin favoriser un partenariat de réciprocité Nord/Sud et Est/Ouest entre acteurs. Le processus a été poursuivi en 2008 à travers un chantier de réflexion stratégique interne sur la position, l'identité, l'action globale de Solidarité Laïque pour aboutir enfin à un projet de capitalisation qui s'est concrétisé en 2009. Les enjeux de cette capitalisation sont donc de confronter la réalité des pratiques aux grands principes posés en 2003. Ils sont également d'être un outil au service de la qualité et de l'efficacité ; enfin d'être un processus approprié par les différents acteurs impliqués dans les programmes (organisations membres, administrateurs, partenaires au Sud et à l'Est, salariés).

L'objectif global de la capitalisation, comme outil au service de la réflexion stratégique interne, est d'alimenter l'établissement d'un plan stratégique quinquennal d'action à partir de 2010. Plus spécifiquement les objectifs de la capitalisation sont de rendre visibles les bonnes pratiques développées au niveau de chaque programme, en étant en quelque sorte un processus « apprenant » pour Solidarité Laïque.

Le champ de la capitalisation

La problématique générale a consisté à capitaliser sur ce qui constitue le cœur de métier de Solidarité Laïque, à savoir les méthodologies de coordination, de gouvernance et d'animation de programmes collectifs pluri acteurs. Les programmes collectifs pris en compte sont porteurs d'enjeux particuliers dans le domaine de l'appui à la définition des politiques publiques (au sens de l'implication de la société civile dans les politiques) d'éducation, en direction des jeunes ou sociales.

La méthode adoptée

Les différents outils mobilisés pour la capitalisation ont été adaptés aux caractéristiques de l'échantillon et aux contraintes de temps et de budget. Ils ont consisté en analyse documentaire, entretiens par catégorie d'acteur, ateliers de capitalisation (deux avec les partenaires sud du PRODERE, un avec le CA de Solidarité Laïque, un avec l'équipe salariée du siège).

Synthèse

Les résultats de l'étude de capitalisation sont présentés sur la base d'un plan ayant été validé par le Comité de pilotage de l'étude : 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 ? Cependant un tel découpage ne permet pas toujours de rendre compte de processus qui ne sont en rien linéaires. En effet si la construction des programmes vient au début, apparaissant comme une première étape, elle n'est jamais totalement réglée au démarrage et se pose tout au long du programme avec les réajustements nécessaires. La gouvernance, pour sa part, est également présente dès la construction du programme. Elle connaît également des évolutions en fonction des processus de construction en cours, voire en interaction avec ces derniers, ou parfois des contextes externes. Enfin coordination et gouvernance sont liées dans la mesure où le bon fonctionnement de la gouvernance repose sur des mécanismes de coordination efficaces.

La présentation des résultats de la capitalisation tient également compte des critères de différenciation entre les 5 programmes liés aux contextes : pays connus de Solidarité Laïque avec partenaires/pays non connus sans partenaire, programme de Solidarité laïque/programme mis en œuvre avec d'autres organisations, mode de financement, contexte géopolitique, degré de structuration de la société civile, contexte politico-administratif.

❑ Comment se construit une action collective ?

Les enjeux d'une construction collective dès le démarrage d'un programme collectif sont formulés dans la charte de Solidarité Laïque selon laquelle : « les programmes soient montés sur la base d'un principe de convergence d'actions et d'intégration de différentes familles

d'acteurs (société civile : associations, syndicats, coopératives etc., pouvoirs publics, collectivités territoriales) au sein d'une seule et même action (le programme). Ce principe étant garant de plus grande viabilité et efficacité de l'action de développement ». La conception et la définition d'un programme collectif correspondent à une étape cruciale du processus pour son appropriation par l'ensemble des acteurs. Le plus souvent les programmes initiés et conçus au nord rencontrent des difficultés et sont obligés de passer par une étape de remise en cause et de remise à plat pour parvenir à une co-construction.

La construction d'une action collective comporte les éléments suivants : l'identification des acteurs avec lesquels mener ce programme, la définition d'un socle de valeurs partagées sur lequel ils vont parvenir à s'entendre pour se donner des objectifs communs réalistes, enfin la mise en place de processus permettant la synergie et la complémentarité entre les acteurs et cohérence entre les activités. Un des principaux défis de la construction est d'impliquer les acteurs au Sud ou à l'Est en compensant les inégalités de positions existant inévitablement entre acteurs du programme au départ.

1. Avec qui construire ?

Habituellement les programmes de Solidarité Laïque se construisent sur la base de partenariats bilatéraux (Organisation Membre – Partenaires Sud ou Est / ou Solidarité Laïque - partenaires Sud ou Est) déjà existants dans les pays connus où les organisations membres ont l'habitude d'intervenir. Mais la capitalisation a mis en évidence que de telles pratiques habituelles avaient tendance à enfermer les acteurs dans des relations bi-latérales et représentaient un obstacle à une construction collective. En conséquence les acteurs de certains programmes ont adopté un autre mode d'adhésion plus ouvert, à travers un appel à manifestation d'intérêt public pour adhésions individuelles. Un plus grand nombre d'acteurs-Sud ont donc pu être représentés et ils ont pu choisir dans le cadre du programme, leurs partenaires au Nord. Une telle démarche a été plus favorable à une dynamique collective, parce qu'elle a été fondée non pas sur des partenariats et des projets pré-établis, mais sur des dynamiques à construire dans le cadre commun et plus contraignant du programme.

Pour les programmes mis en œuvre dans des contextes non connus où Solidarité Laïque n'a pas de partenaire historique, les ressources mobilisées ont été investies dans l'analyse du contexte sociopolitique relatif au domaine d'intervention. Des dynamiques collectives existantes ou potentielles que ce soit à travers d'autres réseaux, des contacts personnels ou des missions exploratoires ont ainsi pu être identifiées et servir de base pour bâtir de nouveaux partenariats.

2. Sur quel socle de valeurs communes construire ?

Les acteurs qui vont construire collectivement un programme ont des systèmes de références différents, c'est le cas entre familles d'acteurs d'un même pays, c'est encore davantage le cas entre acteurs de pays différents. Les mêmes mots utilisés en français par les uns et les autres

ne recouvrent pas la même réalité. Certains concepts ne peuvent être traduits et doivent faire l'objet d'un exercice d'équivalence contextuelle. Au démarrage des programmes, des débats ont eu lieu sur les valeurs et en particulier sur les notions posant problème comme celles de solidarité, de laïcité, de gouvernance. Un laps de temps suffisant a été prévu pour débattre entre acteurs ayant des systèmes de références différents. Le contexte géopolitique des relations entre la France et certains pays risque de peser négativement sur la construction de valeurs communes. Il est à prendre en compte dans la recherche de démarches et de méthodes adaptées qui supposent de disposer de temps et de moyens suffisants.

En même temps, les notions, notamment celle de gouvernance, sont à décliner en principes opérationnels dans la charte pour la mise en œuvre du programme. Cette étape est un préalable indispensable à l'élaboration d'une charte commune.

3. Comment construire ?

Il est prévu, dans la charte de Solidarité Laïque, que les programmes soient montés sur la base d'un principe de convergence d'actions et d'intégration de différentes familles d'acteurs au sein d'une seule et même action (le programme). Ce principe étant garant de plus grande viabilité et efficacité de l'action de développement. Mais le mode de construction pluri-acteurs mis en avant dans la charte de Solidarité Laïque est ambitieux et se trouve confronté à de grands défis voire de nombreux obstacles. Comment construire avec des acteurs se trouvant dans des situations d'inégalité rendant difficile l'implication de tous ? Comment gérer les intérêts divergents des acteurs pour éviter que les programmes ne soient une addition de projets ou d'intérêts individuels, mais une véritable synthèse d'actions avec objectif commun ?

La capitalisation a mis en évidence les pratiques développées par les acteurs des programmes afin de parvenir à une construction collective. Ainsi la répartition des rôles et des responsabilités entre les différents acteurs impliqués dans ce processus de construction a favorisé la co-construction et la co-responsabilité a joué dès le début des programmes. Les déséquilibres existants entre acteurs impliqués dans la co-construction d'un programme ont été compensés à travers différentes pratiques, comme la mise en évidence les atouts et les fragilités de chacun et la prise de responsabilité tournante.

La mutualisation des compétences est également un principe implicite des programmes collectifs de Solidarité Laïque. Elle a été un facteur de construction collective, notamment pour un programme comme le PROCOPIL qui a été l'occasion de mettre en évidence et de mobiliser le savoir-faire d'organisations membres de Solidarité Laïque dans le domaine de l'action sociale. Elle s'est matérialisée dans le PCM ou le PRODERE AO, par la mise en place d'activités transversales et de groupes thématiques de réflexion et de mutualisation de pratiques entre acteurs de différentes nature (associations, syndicats..)

En revanche, dans le cas d'un programme d'urgence ou de post-urgence dont l'objectif spécifique est de répondre à des besoins immédiats, il n'est pas possible et le temps ne permet pas d'entrer d'emblée dans une dynamique collective. La construction collective pourra intervenir par la suite, comme dans le cas du projet mis en place à Trincomalé au Sri Lanka³ faisant suite au PRODEAS, une fois que le contexte institutionnel est connu et que des dynamiques collectives sont possibles dans le secteur concerné.

4. Les implications d'une co-construction pour Solidarité Laïque

La co-construction d'un programme collectif a des implications pour les salariés, pour le CA et pour les organisations membres de Solidarité Laïque.

Pour accompagner les dynamiques de construction des programmes collectifs, les salariés doivent avoir des compétences dans les domaines de l'analyse socio-politique et du diagnostic institutionnel. Dans le cas où le contexte est connu, il est important que les salariés aient une capacité à analyser, pour chaque pays et selon chaque domaine d'action (éducation, action sociale, jeunesse), les enjeux socio-politiques, les dynamiques collectives existantes et potentielles, les acteurs clefs. Dans le cas où le contexte n'est pas connu, une telle capacité d'analyse donnera à Solidarité Laïque les moyens de décider de son engagement ou non sur un programme, de définir des objectifs pertinents et des résultats réalistes à atteindre, tout en s'appuyant sur une stratégie adaptée. D'autres compétences sont requises pour les salariés comme la maîtrise du contexte culturel et des langues pour débattre des concepts non seulement au démarrage, mais aussi au fur et à mesure des difficultés rencontrées à tous les niveaux de la mise en œuvre des programmes que ce soit les modes de décision, de circulation de l'information, de gestion des fonds. Enfin la maîtrise des techniques d'écriture collective est également nécessaire pour permettre aux différents acteurs de formuler leurs besoins et leurs priorités par rapport à un futur programme.

La construction de programmes collectifs a des implications pour le CA de Solidarité Laïque, qui a une responsabilité quant à la cohérence des interventions de ses organisations membres dans ses programmes, notamment lorsqu'ils sont mis en œuvre dans un contexte connu. Le CA est également responsable de la définition d'une stratégie en concertation avec les différents acteurs. Dans un contexte non connu et sans partenaire, le CA aura la responsabilité de décider de l'engagement ou non dans un programme en disposant d'outils d'aide à la décision.

La construction de programmes collectifs a des implications sur l'engagement des **organisations membres qui mettront** au service d'un même objectif leurs compétences. Au préalable, ces compétences, notamment celles qui n'ont pas encore été mobilisées dans les programmes, sont à identifier et à valoriser. Rappelons-le, Solidarité Laïque à travers ses 55

³ Programme d'appui à la reconstruction du système éducatif à Trincomalee au Sri Lanka

organisations membres, représente un vivier de savoir-faire mobilisable dans des domaines variés.

❑ Comment se gouverne une action collective ?

Les enjeux d'une gouvernance partagée sont, conformément à la charte de Solidarité Laïque, « la mise en place d'un partenariat équilibré entre les différentes familles d'acteurs » et « l'égalité entre celui qui aide et celui qui reçoit ». Ainsi il est important que les programmes collectifs soient pilotés et appropriés par l'ensemble des acteurs. La gouvernance collective de ces programmes constitue un processus d'apprentissage de la démocratie autour de la définition, la mise en œuvre d'un programme ou d'une politique publique.

La présentation et l'analyse des pratiques de gouvernance des cinq programmes s'appuient sur les critères de différenciation, type de contexte socio-politique, géo-politique Nord/Sud ou Est/Ouest, degré de structuration de la société civile et d'avancement de la décentralisation. La distinction entre les programmes de Solidarité Laïque et ceux que Solidarité Laïque met en œuvre avec d'autres acteurs est également prise en compte.

Les cinq programmes ont connu des modifications différentes quant à leurs modes de gouvernance liés à des contextes opposés. Ainsi 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, le PCM 2 et le PRODERE depuis 2009, ou vers une gouvernance Ouest/Est dans le cas du PROCOPIL.

Il s'est agi d'analyser à partir des pratiques, les processus ayant permis de tels changements, relevés comme positifs, mais également ceux qui ne les ont pas permis comme dans le cas du PROCEAF. Par la suite ont été pris en compte les modes de décision, les modes de circulation de l'information enfin les modes de gestion des conflits.

La capitalisation a mis en évidence les pratiques développées pour aller vers une gouvernance partagée, notamment en permettant aux acteurs du Sud d'avoir un espace et un temps suffisant pour se rencontrer, exprimer ce qui ne peut être dit dans les grandes rencontres, déterminer leur position pour enfin avoir une place à part entière dans la gouvernance. Des conditions favorables pour une prise de décision à travers l'organisation préalable de débats très ouverts, ou bien pour faire valider des changements dans la gouvernance par l'ensemble des membres adhérents (AG des programmes), ont été expérimentées dans certains programmes. L'implication des groupes au départ cibles du programme, (voir le cas des jeunes dans le PCM2), comme acteurs de la gouvernance est une question qui a fait débat. Elle a conduit les acteurs du programme à développer différentes pratiques comme, la création d'espace d'expression adaptée à ces groupes cibles, leur implication à tous les niveaux du programme, enfin l'élargissement du débat concernant leur implication dans la gouvernance.

La circulation de l'information est un élément central d'une gouvernance partagée et multi-acteurs. Elle est très liée également au contexte culturel et politique où s'inscrit chaque programme, mais également au degré d'accès aux techniques modernes de communication. Des modalités adaptées ont été trouvées, comme la création de groupes de discussion sur Yahoo avec des associations d'un programme et leur mise en ligne sur son site.

La transparence dans la gestion est une question clef dans la mise en œuvre d'un programme collectif. Le manque de transparence dans la gestion et la répartition des fonds d'un programme incite à une concurrence entre associations et génère conflits et méfiance, comme cela a pu être constaté dans plusieurs cas. Mais des bonnes pratiques ont été développées allant dans le sens de la transparence de la co-responsabilité et de la gouvernance collective du budget.

Enfin à propos des conflits inévitables dans toute construction collective, les acteurs de certains programmes en ont fait une valeur et une opportunité pour reprendre les débats et clarifier les concepts. En même temps il apparaît qu'à chaque type de conflit peut correspondre un mode de résolution. Les conflits liés à des erreurs administratives et de gestion, voire à des questions opérationnelles, peuvent être réglés au niveau de la coordination du programme. En revanche le manque d'opérationnalité des valeurs du programme, le problème de positionnement d'un partenaire, le rapport de forces perçus comme inéquitable entre acteurs sont d'une nature plus politique, ils concernent les instances de gouvernance du programme et sont l'occasion de reprendre le débats de fonds. Concernant la résolution des conflits quelque soit leur nature, des dispositifs spécifiques peuvent être prévus et testés, comme l'intervention d'un tiers extérieur.

Les implications d'une gouvernance partagée pour les salariés seront de maîtriser les outils de communication moderne en veillant à leur accessibilité par les acteurs du programme, d'avoir une capacité de gestion des conflits et notamment des techniques de médiation, d'avoir une maîtrise des méthodes d'animation et d'appui à la concertation et à la négociation. Enfin la capacité à mettre en œuvre un suivi-évaluation de processus permettrait d'appréhender l'évolution des enjeux et du positionnement des acteurs du programme en fonction également du contexte.

Pour le CA de Solidarité Laïque, les implications d'une gouvernance partagée dans les programmes serait d'avoir la capacité à arbitrer en cas de conflit. Un dispositif d'échange et de circulation de l'information serait à mettre en place entre les salariés et le CA afin que ce dernier puisse décider, contribuer à définir une stratégie, peser lors d'une étape cruciale ou arbitrer lors d'un conflit. De même, la représentation politique de Solidarité Laïque au sein des programme a-t-elle été posée face à une relative diversité des situations, et peut avoir comme implication un investissement harmonisé et plus formel du CA à ce niveau, sous des formes devant encore être précisées.

Les organisations membres de Solidarité Laïque pour leur part, sur la base de ce qui a été expérimenté dans les différents programmes, parviendront à un positionnement qui ne sera plus « l'organisation membre aide son partenaire au Sud en lui faisant des propositions », mais plutôt « les partenaires Nord, Sud et Est se choisissent, construisent et décident ensemble au fur et à mesure ». En même temps d'autres modes d'implication des organisations membres peuvent être envisagés que le développement d'activités avec leurs partenaires. Elles peuvent en effet être engagées dans la gouvernance d'un programme en ayant un rôle stratégique ou animer un pôle thématique. Un tel engagement dans la gouvernance comporte des règles et certains conflits d'intérêts sont à éviter, par exemple une organisation membre impliquée dans la sélection des projets soumis aux fonds ne peut être candidate à ces fonds.

❑ Comment se coordonne une action collective ?

La coordination représente le cœur du métier de Solidarité Laïque dont les grands principes conducteurs sont d'être un ensemblier 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 complémentaires de chacun d'entre eux. Selon la charte, Solidarité Laïque est un lieu d'information et de concertation (qui fait quoi ? où ? comment ?) qui permet de développer les complémentarités et d'éviter les concurrences, d'élaboration et de conduite de programmes en fonction des enjeux politiques et stratégiques, enfin de collecte et de répartition des fonds.

Les modes de coordination tels qu'ils apparaissent formellement résultent d'un processus de co-construction. Ils sont définis et théoriquement co-construits au moment de la phase pilote mais et ils subissent souvent des modifications en cours de programme. La coordination d'ensemble est liée au montage global et au dispositif adopté qui prévoit, en plus d'une coordination au Nord assurée par le chef de file, différents modes de coordination au Sud ou à l'Est.

Le rôle de Solidarité Laïque comme chef de file des programmes comme les PCPA a fait l'objet de pratiques différentes, il a été moteur pour susciter les dynamiques collectives ou seulement ensemblier quand celles-ci existaient déjà. Dans les programmes de Solidarité Laïque le rôle de la plate forme a été, dans les contextes non connus, jusqu'à se substituer aux acteurs locaux jusqu'à ce que des dynamiques locales soient identifiées à la fin du programme. Dans des contextes connus, le rôle de Solidarité laïque est resté déterminant tant que les coordinations nationales ou locales se mettent en place. Le rôle de Solidarité Laïque comme chef de file connaît des évolutions au fur et à mesure où les acteurs partenaires s'autonomisent. Il s'agit de processus en cours pour plusieurs programmes qui seront à capitaliser également.

Les pratiques de coordination testées par les acteurs des différents programmes ont facilité les dynamiques et les modes de travail entre familles d'acteurs (société civiles, collectivités locales, pouvoir publics) à différentes échelles locales et nationales. Concernant le fonctionnement des groupes thématiques au départ principalement sous l'impulsion des acteurs du nord, des modes d'organisation et d'animation partagées ont été mis en place pour un plus grand engagement des acteurs au sud.

Les pratiques de coordination doivent pouvoir accompagner des diverses formes du collectif pour le faire évoluer du bilatéral au multilatéral, tout en sachant que de telles évolutions ne sont pas linéaires et peuvent emprunter de multiples détours en fonction des spécificités des contextes.

Les implications au niveau de la coordination des programmes collectif concernent principalement les salariés dont le rôle doit être défini. Le plus souvent le rôle des salariés des équipes au Sud ou à l'Est est défini, alors que celui des salariés au nord responsables de la coordination, l'est de manière moins explicite dans les programmes, ce qui génère confusion et conflits. Les capacités requises qui sont transversales à la construction collective des programmes, à une gouvernance des actions collectives et à la coordination rejoignent celles déjà été évoquées.

❑ Comment interagir avec son environnement ?

Les programmes collectifs constituent un apprentissage pour impliquer les organisations de la société civile dans la mise en œuvre d'une politique publique en tenant compte de la spécificité et des contraintes des contextes (Maroc pour le PCM, Roumanie, Bulgarie, Moldavie pour le PROCOPIL, Bénin, Burkina Faso, Mali, Niger, Sénégal pour le PRODERE, Afghanistan pour le PROCEAF et Inde et Sri Lanka pour le PRODEAS). Dans les PCPA la participation des pouvoirs publics est prévue à tous les niveaux des programmes. Pour les autres programmes, la relation et l'influence sur les pouvoirs publics se met en place de manière plus progressive.

La charte de Solidarité Laïque est porteuse d'un grand nombre de principes politiques comme la lutte contre toutes les formes d'exclusion et discrimination, la mise en œuvre de politique de justice sociale et de politique de coopération privilégiant le développement durable et la lutte contre les inégalités. Ses objectifs sont de conduire des actions en direction des populations victimes de catastrophe ou de toute formes d'exclusion. La charte de Solidarité Laïque met également en avant son intervention dans des programmes qui engagent autant les pouvoirs publics que la société civile, sur un contrat d'objectifs impliquant les intéressés, et qui permet ainsi qu'une véritable action solidaire soit efficace.

Dans le domaine des relations avec les pouvoirs publics, les acteurs des programmes ont pu expérimenter différents formes de collaboration, comme l'implication de représentants de l'Etat dans les instances des programmes, tel que cela est prévu pour les PCPA, mais

également dans la sélection et l'accompagnement des projets éligibles aux fonds mis à disposition par les programmes. En termes de démarche également, des fonds ont été mis en place avec pour objectif d'accompagner les organisations de la société civile à passer d'une logique projet à une logique de services sociaux inscrite dans une politique nationale.

Dans le domaine de la collaboration avec les collectivités locales, les étapes et des méthodes ont été prévues pour amener les acteurs de différentes familles à se connaître et travailler ensemble. La coopération décentralisée entre collectivités locales du Sud ou de l'Est et celles du Nord a constitué un cadre favorable à la reconnaissance des organisations de la société civile locale. Enfin à l'issue d'un des programmes collectifs a été mis en place un nouveau programme de renforcement des collectivités locales et des associations dans le domaine de l'élaboration et de la planification concertées des politiques sociales locales.

Dans le domaine du renforcement des organisations de la société civile face aux pouvoirs publics, plusieurs programmes ont mis en place des actions de formations à destination des acteurs associatifs, notamment dans les secteurs concernés par la mise en place des politiques publiques.

Les acquis concernant l'influence sur les politiques publiques ont été appréhendés comme l'adhésion de certaines administrations impliquées dans le programme, à sa démarche. En termes de professionnalisation, de nouveaux métiers et leurs référentiels ont été reconnus dans le domaine de l'action sociale avec la mise en place d'un dispositif de formation. De manière générale l'implication des pouvoirs publics, des collectivités et celle de la société civile est un processus apprenant qui permet à chaque catégorie d'acteurs de se connaître et de construire ensemble une politique publique. Les limites existent toutefois lorsque les pouvoirs publics restent réticents à impliquer des associations dans la formation à de nouveaux métiers, ou lorsque des collectivités ont des difficultés à travailler avec la société civile. Il est donc essentiel que les acteurs aient, pour chaque programme et en fonction des différents contextes et de leur évolution, la capacité d'appréhender leur marge de manœuvre dans le domaine concerné.

Les implications pour Solidarité Laïque dans le domaine de l'appui aux politiques publiques se posent à différents niveaux. Les valeurs avancées en termes de développement durable sont à opérationnaliser en mettant en avant l'appui institutionnel aux différentes familles d'acteurs impliquées. En termes de positionnement, il est important d'inciter les acteurs des programmes collectifs à aller vers une reconnaissance des savoir-faire et une professionnalisation dans les domaines concernés et également de passer d'une logique projet à une inscription dans une politique nationale. Les organisations membres de Solidarité Laïque auraient à mobiliser la diversité de leur savoir-faire pour contribuer à la définition des politiques publiques dans les domaines requis par chaque programme.

Enfin il est nécessaire que les salariés de Solidarité Laïque aient des capacités pour apprécier leur marge de manœuvre par rapport aux pouvoirs publics locaux selon chaque contexte. Des compétences dans le domaine du développement local, de la décentralisation et de la coopération décentralisée sont également indispensables pour accompagner la construction de politiques publiques locales.

2. Introduction

2.1. Contexte, enjeux et objectifs de la capitalisation pour Solidarité Laïque

Depuis 2002, l'activité internationale de Solidarité Laïque a connu une croissance importante en coordonnant des programmes collectifs d'ampleur. Une telle évolution s'est inscrite dans le cadre des outils de la nouvelle contractualisation entre les pouvoirs publics, Ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) puis Agence Française de Développement (AFD) à partir de 2009, et les organisations de la société civile. En effet, une grande majorité des programmes développés par Solidarité Laïque durant cette période ont été élaborés dans le cadre de la nomenclature des Programmes établie au MAEE. Ainsi le programme concerté pour l'éducation en Afghanistan (PROCEAF) est un Programme inter-associatifs (PIA) qui a démarré en janvier 2003. Le Programme Concerté Maroc (PCM) et le Programme Collectif Enfance Roumanie puis Programme Concerté pour l'Initiative Locale (PCER puis PROCOPIL) coordonnés, pour le premier depuis 2005 et pour le second depuis 2004 par Solidarité Laïque, sont des Programmes Concertés Pluri Acteurs (PCPA). Le Programme d'appui aux réseaux de l'éducation en Afrique de l'Ouest (PRODERE AO) est une convention programme (CP) signée entre le MAEE et Solidarité Laïque en 2005. Le Programme d'appui à l'éducation en Asie du Sud (PRODEAS), programme post urgence conçu en 2006 après le Tsunami, était prévu pour être un programme collectif sans pour autant avoir fait l'objet d'un cofinancement du MAEE et d'une contractualisation quelconque avec ce dernier.

Le développement de ces programmes de coopération internationale depuis 2003 s'est également inscrit dans les nouvelles orientations stratégiques de Solidarité Laïque fixées par ses instances. Ces orientations ont permis de fixer les grands principes conducteurs de l'action internationale de l'association autour d'une fonction de tête de réseau, animateur d'actions collectives, agissant indirectement sur le terrain à travers ses organisations membres (OM) : Solidarité Laïque par conséquent a progressivement développé ses fonctions d'ensemblier et de plateforme de mutualisation des compétences de ses membres pour favoriser un partenariat entre plusieurs familles d'acteurs ; cela l'a amenée à adopter une approche programme et enfin à favoriser un partenariat de réciprocité Nord/Sud et Est/Ouest entre acteurs pratiquant les mêmes métiers ici et là-bas. Au cours des années 2008-09, un chantier de réflexion stratégique interne sur la position, l'identité et l'action

globale de Solidarité Laïque a débuté, permettant également de contribuer à définir la problématique et les points de capitalisation. Enfin l'initiative du projet de capitalisation a été prise par l'équipe permanente du siège et adoptée par le Conseil d'Administration de l'association.

Un tel processus de capitalisation transversale interne des pratiques de coordination, de gouvernance et d'animation des programmes est porteur d'enjeux forts pour Solidarité Laïque :

- le premier est d'accompagner le processus de réflexion stratégique interne démarré en 2008 et qui doit fixer les grandes orientations de l'association pour 2015.
- le second enjeu est de faire émerger les modalités de mise en œuvre effective des grands principes de l'organisation. Un tel processus permettra de confronter la réalité des pratiques aux grands principes posés en 2003, et donc de les confirmer, de les amender ou de les redéfinir en regard des pratiques et des contextes rencontrés dans les programmes.
- un troisième enjeu évoqué est que la capitalisation soit un outil au service de la qualité et de l'efficacité, sans être pour autant une évaluation, mais plutôt un moyen de tirer partie et de valoriser les bonnes pratiques pour les réinvestir dans l'action future.
- enfin un autre enjeu concerne l'appropriation du processus dont la réussite dépend de la capacité à y associer les organisations membres impliquées dans les programmes, mais également, les partenaires au Sud et à l'Est. Quant à l'implication des administrateurs, elle est une priorité pour le Bureau fortement engagé dans le processus et pour l'équipe salariée.

Le processus de capitalisation devra rendre explicites des visions, partagées ou non, portées par des acteurs différents dans le domaine de l'éducation et de l'économie sociale. Un tel exercice de formalisation doit servir de base à l'élaboration d'un guide de procédures internes de l'organisation, il sera conduit par grand axe de capitalisation, tout en tenant compte des contextes de chaque programme. La contextualisation permettra d'éviter de tomber dans des constructions formelles, déconnectées du contexte et devenant, à terme, un cahier de procédure formaté et appliqué tel quel pour d'autres programmes et dans tous les contextes. Enfin un autre objectif est de renforcer les compétences techniques des équipes permanentes du siège, en étant en quelque sorte un processus « apprenant » pour Solidarité Laïque.

Le principal résultat attendu sera un rapport formalisant les savoir faire, les pratiques et les méthodes élaborées, expérimentées par Solidarité Laïque dans le cadre de ses programmes collectifs. Suite à l'obtention d'un tel résultat, Solidarité Laïque envisage la réalisation d'autres produits permettant de valoriser la capitalisation comme : l'organisation de séminaires d'approfondissement internes pour réinjecter les résultats de la capitalisation dans la stratégie et les pratiques de l'organisation, l'organisation d'un séminaire de restitution élargi pour échanger avec d'autres organisations autour des résultats de la capitalisation, un guide ou des

fiches méthodologiques sur les « bonnes pratiques » en matière de gouvernance, la conception de modules de formation à destination des acteurs souhaitant s'engager dans le même type de programme etc.

2.2. La problématique, les axes et les questions de capitalisation

La problématique générale de cet exercice consiste à capitaliser sur ce qui constitue le cœur de métier de Solidarité Laïque, à savoir les méthodologies de coordination, de gouvernance et d'animation de programmes collectifs pluri acteurs. La capitalisation s'attachera en priorité au rôle de Solidarité Laïque à travers la mise en évidence des pratiques qu'elle a développées dans ces programmes et permettra d'en tirer les enseignements devenant des savoir-faire au niveau de la coordination, de la gouvernance et de l'animation de ces programmes collectifs. De tels domaines de capitalisation sont porteurs d'enjeux particuliers dans l'appui à la définition des politiques publiques (au sens de l'implication de la société civile dans les politiques d'éducation, en direction des jeunes ou sociales).

L'autre caractéristique de ces programmes est d'être pluri-acteurs (associations, coopératives, syndicats etc.) avec parfois l'implication des pouvoirs publics et des collectivités locales, ce qui suppose la mise en œuvre de pratiques et de savoir-faire spécifiques dans les domaines de la coordination et de l'animation d'acteurs publics et non gouvernementaux dans leurs diversités.

Une telle capitalisation a des implications sur Solidarité Laïque, en tant que structure avec ses salariés mais également en tant que collectif de plusieurs acteurs avec ses organisations membres. Elle contribue à rendre visible et à valoriser, puis dans un deuxième temps selon des modalités que Solidarité Laïque aura à déterminer, à communiquer les savoir faire vis à vis de ses partenaires mais également de ses contributeurs. Elle renforce encore la crédibilité de Solidarité Laïque (déjà reconnue à ce niveau) vis à vis des bailleurs dans le domaine de la mise en place de programmes collectifs.

La capitalisation est organisée autour des grands axes de capitalisation. Elle fait émerger les pratiques / savoir-faire développés par Solidarité Laïque pour animer et coordonner ces 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. L'analyse et la formalisation, sont aussi transversales que possible, étant donnée la diversité des contextes et des types de programmes. Les questions de capitalisation définies dans les termes de références sont : le partenariat, la gouvernance, la coordination et la gestion des conflits.

2.3. Méthode adoptée

Les différents outils mobilisés pour la capitalisation ont été adaptés aux caractéristiques de l'échantillon et aux contraintes de temps et de budget. Il s'agit :

- de la lecture des documents de projets, des rapports d'évaluation et de capitalisations ;
- des entretiens par catégorie d'acteur identifiés dans l'échantillon et selon son niveau d'implication dans les programmes. Les entretiens se sont appuyés sur une grille adaptée par catégorie d'acteur, ils ont permis de faire émerger les pratiques concernant la mise en œuvre des programmes de Solidarités Laïque ;
- de groupes de travail ou petits ateliers regroupant des acteurs impliqués dans la mise en œuvre d'un programme (définition des notions, travail sur les dispositifs mis en place, sur les modes de décision, sur les modes de gestion des conflits, sur le partenariat). Ces petits ateliers ont été organisés en fonction des opportunités de déplacement des personnes concernées sur Paris. La proposition d'organiser ces petits ateliers était justifiée par la dimension apprenante du processus de capitalisation. Il semble en effet que le travail en groupe est un mode de collecte de l'information permettant de faire émerger les pratiques plus formateur que les entretiens individuels. Deux petits ateliers avec les partenaires Sud stratégiques du PRODERE ont été organisés les 18 et 20 novembre. Deux autres ateliers ont eu lieu, l'un avec le conseil d'administration de Solidarité Laïque le 11 mars et un autre avec l'équipe siège un peu plus tard, le 6 avril ;
- un atelier d'échange et de capitalisation regroupant les responsables géographiques et les représentants nationaux et locaux des organisations membres identifiés pour les entretiens et les petits ateliers était initialement prévu. Il devait contribuer à préciser l'identification des bonnes pratiques mais également les leçons tirées des difficultés rencontrées sur chacun des points de l'étude. Repoussé en septembre, il s'inscrit finalement dans le prolongement de la capitalisation ;
- une réunion de restitution au COPIL des rapports de la première synthèse le 11 janvier, de la seconde synthèse le 29 mars, du premier rapport final le 17 mai et du dernier rapport final le 23 septembre 2010. Il faut noter l'implication de deux membres du CA de Solidarité Laïque dans le COPIL, témoignant en cela de l'engagement des instances dirigeantes de l'organisation dans le processus.
- La restitution à l'AG de Solidarité Laïque le 2 juin.

2.4. Délimitation du champ de la capitalisation

La délimitation du champ de la capitalisation comporte le choix des programmes ayant fait l'objet de l'étude et d'autre part la grille d'analyse par axe de capitalisation.

2.4.1. Les programmes concernés

Les programmes soumis à l'étude de capitalisation sont par région :

- secteur Méditerranée : Programme Concerté Maroc (PCM)
- secteur Europe de l'Est : Programme concerté pour la petite enfance et l'initiative locale (PROCOPIIL)
- secteur Afrique de l'Ouest : Programme d'appui aux réseaux de l'éducation en Afrique de l'Ouest (PRODERE AO)
- secteur Asie : Programme d'appui à l'éducation en Asie du Sud (PRODEAS) et le Programme concerté pour l'éducation en Afghanistan (PROCEAF).

Les encadrés ci dessous présentent de manière synthétique les 5 programmes collectifs de Solidarité Laïque à partir desquels la capitalisation a été conduite. Les différents aspects pris en compte dans ces présentations sont :

- le type de programme,
- le contexte, les bailleurs,
- le budget,
- les objectifs,
- les activités,
- les groupes cibles,
- les partenaires impliqués,
- les phases.

Présentation du PCM 2

Type de programme : Programme concerté pluri-acteurs (PCPA)

Contexte : Développement du tissu associatif marocain dans un contexte de détente politique. Lancement d'une coopération de « société civile à société civile » entre la France et le Maroc en 1999. «Initiative Nationale pour un Développement Humain» lancée par le Maroc pour une période de 4 ans (2006 – 2010) avec des principes d'action proches de ceux du PCM.

Bailleurs : MAE (75%) Apports privé ou autres des partenaires du PCM (25%)

Budget : 5 306 057 euros (PCM 2)

Objectif : Accompagner la jeunesse marocaine à être actrice d'un développement humain et solidaire

Objectifs spécifiques : Stratégie concertée avec les pouvoirs publics ; Création d'une dynamique associative franco-marocaine et une dynamique complémentaire au Maroc entre acteurs locaux avec des représentations régionales fortes ; Contribution au développement de politiques publiques en direction de la jeunesse au Maroc dans les secteurs de l'éducation, de l'économie sociale et de la citoyenneté.

Activités : Mise en place de 3 outils ; fonds d'appui à projets (FAP) ; fonds d'appui aux initiatives régionales (FAIR) ; 7 activités transversales (soutenir et favoriser la dynamique collective du PCM, mutualisation des compétences, renforcement des capacités des organisations membres sur toutes les questions de jeunesse).

Cibles : jeunesse marocaine (de 15 à 30 ans) ; Organisations de la société civile marocaine et française.

Partenaires : pour le Maroc, 62 OSC, 4 PP, BM, pour la France, 32 OSC (dont 4 OM de SOLIDARITÉ LAÏQUE), 1 PP, 1 CL .

Charte : 7 valeurs opérationnelles du PCM Parité, réciprocité, exemplarité, démocratie, autonomie, coresponsabilité, transparence (PREDACT)

Étapes : Durée totale : 8 ans (PCM 1 : 2002-2005 - Phase de transition : déc. 2005-sept.2006)

PCM 2 : 2006-2010 (48 mois)

Année 1 : juin 2006 – mars 2007 (démarrage et mise en œuvre: sept 2006-janv 2007)

Année 2 : avril-déc. 2007

Année 3 : janv-déc. 2008 (Auto-évaluation intermédiaire, Ajustement et consolidation : mai-oct. 2008)

Année 4 : janv.-déc 2009

Pérennisation des dispositifs : 2009-2010

Présentation du PROCOPIL

Type de programme : Programme concerté pluri acteurs (PCPA)

Contexte : le PROCOPIL est issu du PCER (Programme Collectif Enfance Roumanie) cofinancé par le MAEE durant 3 années (2002 –2005) et dont l'objectif était de lutter en Roumanie contre les maltraitances infantiles et de promouvoir les pratiques de *bienveillance* à travers le renforcement de la SC roumaine du domaine de la protection de l'enfance.

Bailleurs : MAEE (65%), apports privés et autres des partenaires du programme (35%)

Budget initial : 900 000 euros/an

Objectif général : renforcement d'une société civile roumaine et régionale à travers la promotion des droits de l'enfant dans le cadre d'un programme concerté pour l'initiative locale en Europe centrale.

Objectifs spécifiques :capitaliser les pratiques de bien-traitance de l'enfance en difficulté ; Contribuer à l'amélioration et à l'application des politiques publiques dans le domaine de la protection de l'enfance en Roumanie, Bulgarie et Moldavie.

Activités : mise en place d'outils de financement pour le développement de projets pluri acteurs, pour appuyer la concertation entre acteurs, et pour des projets innovants. Lancement du projet de participation des jeunes : ouverture des conseils municipaux de jeunes à la question de la protection de l'enfance (Bulgarie) ; Mise en place d'un outil de formation collectif porté par la FONPC ; Accompagnement des dispositifs de décentralisation en Roumanie, Moldavie et Bulgarie, via la question de la délégation de service des collectivités territoriales vers les acteurs associatifs de la protection de l'enfance.

Cible : Les bénéficiaires directs :enfants, jeunes et familles en difficultés ; professionnels du domaine de la protection de l'enfance ; Les bénéficiaires indirects : personnes compétentes en matière de législation du domaine de la protection de l'enfance ; élus locaux, populations roumaines, moldaves et bulgares à sensibiliser.

Charte : place de l'enfant en tant que sujet et acteur de ses projets ; dimension humaine de la coopération internationale ; respect et la valorisation de la diversité culturelle ; implication de la dynamique collective, respect de l'autre et l'ouverture au dialogue ; démocratie participative et à la citoyenneté

Phases : Durée 3 ans (2006-2009). Phase préparatoire : septembre 2005 - juillet 2006. Période I : juillet-déc. 2006 - Période II : janv-déc. 2007 - Période III : janv. -31déc. 2008 Période IV : janv.- déc. 2009. Un nouveau programme de 2 ans (2010-2011) et déposé à l'AFD pour pérenniser les acquis du PROCOPIL.

Les partenaires en France : 13 organisations dont 8 OM de Solidarité Laïque, 4 pouvoirs publics, 5 collectivités, CUF et ADF ; en Roumanie la FONPC, Bulgarie RNE, Moldavie APSCF et trois réseaux de collectivités locales Roumains, Bulgares et Moldaves.

Présentation PRODERE-AO

Type de programme : Convention Programme (CPR)

Pays : Bénin, Burkina Faso, Mali, Niger, Sénégal

Contexte : Il s'agit de l'évolution des politiques éducatives nationales dans le cadre d'une réflexion collective sur les grands enjeux éducatifs dans la sous région, et alimentée par les expériences de chacun des acteurs impliqués.

Bailleur : MAEE (50%)

Budget global : 1.2 millions (3 ans). 800.000 € / an

Objectif général : Appui à la structuration d'un réseau non gouvernemental sous-régional (Bénin, Burkina Faso, Mali, Niger et Sénégal), qui interviendrait en tant que référent sur les questions éducatives auprès des coordinations associatives généralistes et spécialisées et des pouvoirs publics

Objectifs spécifiques : Consolidation de la mise en réseau au niveau national ; Consolidation des capacités d'intervention des réseaux nationaux dans les politiques publiques mises en œuvre en matière d'éducation ;

Activités : Organisation de séminaires nationaux, rencontres sous-régionales et internationales pour échanger et confronter pratiques, expériences et points de vue, et identifier les secteurs d'intervention prioritaires. Mise en place d'un mécanisme d'autoévaluation permanent pour une adéquation entre les actions mises en œuvre dans le cadre du programme et les politiques nationales. Actions de terrain destinées à mutualiser pour permettre la mise en place d'une approche intégrée des problématiques éducatives, identifiées par les organisations partenaires Ouest africaines. Développement et suivi de projets locaux. Animation des réseaux nationaux.

Bénéficiaires : directs, cadres associatifs et syndicaux, enfants, adolescents, femmes, mères, enseignants, éducateurs, animateurs, formateurs, parents d'élèves, militants syndicaux. Indirects, responsables ministériels et des collectivités territoriales, cadres de l'éducation.

Charte : la solidarité entre les OSC Nord /Sud, basée sur la responsabilité, l'échange, la dynamique collective ; le respect et la valorisation de la diversité culturelle ; la promotion du partenariat entre OSC du Nord et du Sud fondée sur une démarche participative effective ; l'attachement à la démocratie participative et à la citoyenneté ; le respect des politiques et des orientations nationales en matière d'éducation pour tous

Phases : Durée totale : 4 ans. Phase pilote : janv.2005-mars 2006 ; Phase 1 : avril 2006 - juin 2008 ; Evaluation : mars-juin 2008 ; Phase 2 : juillet 2008- déc. 2010.

Partenaires impliqués⁴ : En France, 12 associations et 3 syndicats. Au Bénin, 4 associations et 1 syndicat. Au Burkina Faso, 20 associations et 2 syndicats. Au Mali, 5 associations et 1 syndicat. Au Niger, 15 associations, 2 syndicats Au Sénégal, 13 associations.

Présentation du PROCEAF

Type de programme : Programme inter-associatif

Contexte : Après plus de 20 ans de guerre, l'Afghanistan est toujours particulièrement sinistré. Ce programme conçu au lendemain de la chute du régime taliban fait partie du Plan Stratégique pour l'Education en Afghanistan (National Strategic Plan for Afghanistan) destiné à l'ensemble des acteurs de l'éducation en Afghanistan. Le Proceaf III s'insère dans le cadre de 6 de ces programmes prioritaires : Programme 1 : Education Générale ; Programme 2 : Formation des enseignants et conditions de travail ; Programme 3 : Développement et réhabilitation des infrastructures ; Programme 4 : Rénovation des programmes scolaire et matériel pédagogique ; • Programme 7 ; Education non formelle ; Programme 8 : Réforme et développement de l'administration. Le PROCEAF s'insère dans le cadre fixé par le Gouvernement français en matière de coopération éducative menée en Afghanistan (Projet FSP PAREA : Projet d'Appui à la Rénovation de l'Enseignement Afghan).

Bailleur : MAEE

Budget : Proceaf I : 403 000 euros; Proceaf II : 1 100 000 euros ; Budget Proceaf III : 1 100 000 euros

Objectif : Développer l'accès à l'éducation pour tous ; Renforcer le système éducatif afghan, en mettant l'accent sur l'amélioration de la qualité des enseignements dans 6 provinces (Kaboul, Parwan, Panjshir, Baghlan, Nangaghar et Bamyan).

Objectifs spécifiques : Renforcer la qualification des enseignants. Améliorer la qualité des formations dispensées par les formateurs. Améliorer l'environnement scolaire et les conditions matérielles de travail dans les écoles. Renforcer la coordination et la concertation entre les différents acteurs de l'éducation en Afghanistan.

Activités : Actions de formation des enseignants ; Actions de formation des formateurs. ; Suivi pédagogique systématique ; Soutien matériel aux écoles (construction et équipement de salles de classe, de laboratoires de sciences, de bibliothèques) ; Soutien aux activités péri/parascolaire (formation de l'administration) ; Concertation et actions transversales.

Groupes cibles : Ministère afghan de l'Education (un réseau d'une vingtaine d'écoles et une dizaine de structures de formation d'enseignants) ; 150 formateurs, 600 enseignants, 15.000 élèves et le personnel administratif des écoles.

Partenaires : 8 OSC dont 7 non membres de Solidarité Laïque qui est chef de file de ce programme

Phases : Durée initiale : 4 ans.

Proceaf I : janvier 2003 - décembre 2006. Proceaf II : janvier - décembre 2007 (phase de transition). Proceaf III : juillet 2008 - juillet 2010

Présentation PRODEAS

Type de programme : Programme collectif multi acteurs (associations, syndicats..)

Pays : Inde du Sud : Tamil Nadu et Sri Lanka

Contexte : de post-urgence, Le programme est né en janvier 2005, au lendemain du séisme survenu le 26 décembre 2004 en Asie du Sud Est. L'ensemble des organisations membres de Solidarité Laïque ont relayé l'appel à don dans le cadre de l'opération Urgence Asie en déc. 2004. En fév. 2006 : lancement de l'opération "Des écoles pour revivre" (MAIF, MGEN, CASDEN et UNICEF).

Contexte de post conflit : depuis 2007 concentration sur le district de Trincomalee (Province de l'Est du Sri Lanka)

Budget : Fonds propres, 1 326 370 euros (budget global 2006)

Objectifs : Mettre l'éducation parmi les priorités du processus de reconstruction et de développement local post-tsunami (Sri Lanka et Inde).

Objectifs spécifique : permettre aux enfants des villages reconstruits de disposer de structures éducatives adaptées et complémentaires entre elles et faciliter la concertation entre pouvoirs publics et associations de la société civile locale

Bénéficiaires : Communautés de villageois (adultes et jeunes) Tous les acteurs de l'éducation formelle et informelle, de la formation professionnelle, des activités artistiques et pédagogiques

Activités : accompagner les porteurs de projets locaux dans la réflexion sur l'implantation des structures scolaires et périscolaire ; soutenir financièrement la construction et l'équipement des structures ; former et accompagner le personnel des nouvelles structures, notamment en ce qui concerne les pratiques pédagogiques dans les écoles primaires ; mettre en place des outils de suivi et de maintenance des lieux et des équipements

Partenaires : ONG françaises, Consortium SOLIDAR, Internationale de l'Education, ONG Asie (Sri Lanka Solidarity, Reconstruire et Vivre, National Workers Congress, Scouts Sri Lankais, FEED)

Pas de charte

Durée totale : 3 ans

Etapas :

Phase préalable : janvier - mai 2005

Etude de capitalisation : novembre 2005 - mars 2006

Phase 1 : juin - septembre 2006

Phase 2 : septembre 2006 - décembre 2007

Phase 3 : janvier - décembre 2008

Reliquat de fonds utilisés pour des actions en 2009.

Nouveau programme pour 2 ans au Sri Lanka (financé par AFD/FISONG) et en Inde.

2.4.2. La grille d'analyse par axe de capitalisation

Les points d'analyse par axe de capitalisations ont été proposés dans les TDR, ils ont été ensuite complétés par le consultant. La formulation des questions concernant les processus a été précisée lors de l'élaboration des grilles d'entretiens.

a. Pour la gouvernance :

- les modalités de montage des dispositifs de gouvernance (instances, composition, définition de leurs rôles et mandat, modes de nomination, modes de fonctionnement) ;
- les modes d'implication des différents niveaux de la gouvernance selon l'échelle des programmes et les modes de communication et de représentation entre ces niveaux ;
- les modes de définitions, d'appropriation des valeurs et des principes, modes de définition, de mise en oeuvre et de suivi des règles et des procédures ;
- les modes de suivi et de contrôle des instances représentatives ;
- les conditions de pérennité des instances mises en place dans le cadre des programmes.

b. Pour la coordination et l'animation transversale des programmes :

- le montage du programme permettant son fonctionnement, notamment le positionnement des fonctions de coordination, d'animation, de décision, de communication ;
- les modes de renforcement des capacités des acteurs impliqués dans les programmes afin de leur permettre de jouer leur rôle ;
- les modes de circulation de l'information et de communication au sein du programme entre les acteurs, entre les instances et entre les échelles de la gouvernance ;
- les méthodes de coordination des équipes, acteurs, instances ;
- les modalités de mobilisation d'acteurs appartenant à des familles d'acteurs différentes en vue de les faire travailler ensemble.

c. Pour la gestion des conflits et l'arbitrage :

- la nature et les types de conflits rencontrés dans les différents programmes ;
- l'existence ou non d'instances internes ou externes au dispositif programme chargées de la gestion des conflits et de l'arbitrage ;
- la présence d'acteurs stratégiques neutres susceptibles d'intervenir ;
- l'existence de procédures de gestion des conflits ;
- la mobilisation de techniques particulières de gestion des conflits et de dépassement des intérêts particuliers ;
- l'appui méthodologique et le renforcement des compétences dans ce domaine.

d. Pour la démarche partenariale :

- la définition du partenariat pour chaque acteur impliqué ;
- le mode de circulation de l'information ;
- le mode de construction collective du programme ;
- la gestion du partenariat ;
- le mode de suivi du partenariat ;
- la pérennité du partenariat.

e. Pour l'adaptation aux évolutions des contextes :

Les programmes multi-acteurs interviennent dans des contextes sociopolitiques complexes et changeants et souvent à risque. Il est important que les différents acteurs impliqués dans les programmes explicitent leurs « bonnes pratiques » dans ce domaine, c'est à dire la manière dont ils ont suivi l'évolution du contexte et dont ils ont pu, au fur et à mesure, faire évoluer leurs dispositifs et leur mode de gouvernance en conséquence.

La capitalisation met en évidence, en rapport avec la prise en compte des contextes, les facteurs favorables, les leviers et les adaptations ayant permis par exemple de développer une gouvernance plus démocratique, et en quelque sorte de donner sens aux actions conduites par Solidarité Laïque.

Cette grille d'analyse a été utilisée pour la construction des grilles d'entretien. L'analyse et la présentation des résultats se sont appuyées sur une grille modifiée qui sera présentée au chapitre 3.2.

2.4.3. La mise en contexte des cinq programmes

Le contexte de chacun des 5 programmes est à rappeler dans la mesure où il interfère sur les formes du partenariat, les modes de gouvernance, la coordination des programmes et les modes de résolution des conflits. Dit d'une autre manière, les processus expérimentés et mis en œuvre dans ces programmes tiennent compte de ces contextes qui sont caractérisés dans le tableau ci dessous selon 7 critères :

- type de programme et mode de financement ;
- pays concernés ;
- risque pays ;
- relation géopolitique et historique France/pays concernés ;
- histoire partenariale entre Organisations membres de Solidarités Laïques et les OSC des pays au Sud ou à l'est.
- niveau de structuration des Sociétés civiles ;
- contexte politico-administratif.

TABLEAU N°1 : CARACTERISATION DU CONTEXTE DE CHAQUE PROGRAMME

Programme	Type programme	Modes financement	Pays	Risque pays	Relation géopolitique	Partenariat SC N/S	Structuration SC	Contexte politico administratif
PCM 1 et 2 2002-05 2006-10	PCPA mis en œuvre avec d'autres organisations	MAEE puis AFD	Maroc	Stabilité Nouvelle politique favorable INDH	Ancienne Programme d'appui à la décentralisation (PAD, 04-05)	Partenariat bilatéral	En émergence et structuration.	Etat fort / administration omni présente Décentralisation engagée depuis 2000 (chartes communes, transfert certaines compétences aux communes, régions constituées)
PROCEAF 1/2003 à 7/ 2010	PIA mis en œuvre avec d'autres organisations	MAEE	Afghanistan	Très élevé	Reprise coop franco afghane FSP PAREA puis SEFA	Partenariat Assoc franco afghanes. Pas d'OM de SL engagée sur le terrain.	Très difficile	Administration inefficace et opaque
PRODEAS 1/2005 à 12/2008	Pas de contraintes baillleurs programme de SL	Fonds propres jusqu'en 2010 CRIF 2009 pbs délais financement FISONG /AFD	Sri Lanka Inde	Post urgence Conflit au Sri Lanka	Pas de relations historiques notables de la France avec le Sri Lanka. Inde est une puissance émergente pas un PED, refuse l'aide mais aide les pays voisins.	Pas de partenariat avec OM mais avec d'autres OSC FR dans le cadre de réseaux IE et SOLIDAR Démarrage de quelques partenariats OM/OSC	Au <u>Sri Lanka</u> : Beaucoup assocs créées suite au tsunami avec capacités limitées. Faiblesse des syndicats enseignants IE, mais plus dynam. petite enfance et syndicat NWC (cueilleuses de thé) Consortium Trincomalé <u>En Inde</u> Les syndicats refusent l'aide extérieure	<u>Sri Lanka</u> Tension entre l'Etat et les administrations régionales Possibilité de travail avec certains gvt régionaux (Trincomalé) <u>Inde</u> Puissance émergente refuse l'aide extérieure, plutôt appuie les autres pays.

Programme	Type programme	Modes financement	Pays	Risque pays	Relation géopolitique	Partenariat SC N/S	Structuration SC	Contexte politico administratif
PRODERE 1/2005 à 12/2010	CPR programme de SL	MAEE retard financement au début	AO : Mali Sénégal, Niger, BF, Bénin	Pays stables de la sous région ; Pb politique au Niger	France/Afrique Relations historiques privilegiées et tendues (Mali, Niger) marquées par l'histoire.	Partenariat bilatéral traditionnel	En émergence et structuration	Etats faibles avec une volonté d'accompagner le processus de décentralisation variable. Décentralisation ancienne au Sén, avancée au Mali, Bé, moins au Ne, BF Administration ayant des difficultés à se définir un nouveau rôle avec la décentralisation
PROCOFIL 2006 à 2009	PCPA après un PIA (PCER) mis en œuvre avec d'autres organisations	MAEE puis AFD	Roumanie, Bulgarie et Moldavie	Processus électoraux difficiles en Moldavie et Roumanie	Roumanie motrice et influence sur Moldavie Roumanie et Bulgarie dans UE Moldavie a accès aux fonds de la politique UE de voisinage	En Roumanie dans cadre coopération UE	OSC créées dans urgence à la chute des régimes. En 97, structuration Réseau en Roumanie avec appui UE, Unicef projet de Protection enfance 2000, trois plates- formes : FONPC (Roumanie) APSCF (Moldavie) RNE (Bulgarie)	Etats en reconstruction Décentralisation démarre : projet de renforcement institutionnel et action sociale prévu avec les collectivités <u>Roumanie</u> :92 début décentralisation En 97 création d'un dept en charge petite enfance et ouverture petites unités familiales 2003 Région sorte d'agence sans compétence... Agence nationale de la protection de l'enfance refuse encore délégation de services aux associations <u>Bulgarie</u> Depuis 2009 PP plus favorables aux ONG. Projet de loi pour création système Protection Enfance et Famille avec consultation RNE. <u>Moldavie</u> : Relations PP/SC bonnes de 2002 à 2005, mais depuis dégradation. Conseil national de la protection de l'enfance et Ministère de la protection sociale

La définition des différents types de programmes de la nouvelle contractualisation est à rappeler :

- La Convention Programme (CP) est un ensemble cohérent d'actions (réalisations, formations, séminaires, mises en réseaux...) regroupées pour constituer une intervention globale de développement mise en oeuvre par une association de solidarité internationale dans une ou plusieurs zones géographiques définies. Le PRODERE est une convention programme, même s'il est mis en oeuvre dans des conditions particulières liées à la structure collective de Solidarité Laïque à laquelle il faut déjà donner une cohérence tout en favorisant la mise en réseau des partenaires et des projets au Sud.
- Le Programme Inter-Associatif (PIA) est un ensemble cohérent d'actions (réalisations, formations, séminaires, mises en réseaux...) regroupées pour constituer une intervention globale de développement, et mises en oeuvre dans une ou plusieurs zones géographiques par plusieurs associations de solidarité internationale, décidées à intervenir avec une cohérence conceptuelle, géographique et thématique forte. Le PROCEAF est un PIA, ce qui suppose que plusieurs ONG du Nord construisent ensemble.
- Le Programme Concerté Pluri-Acteurs (PCPA) est un ensemble cohérent d'actions de développement rassemblant dans une zone donnée des acteurs institutionnels et non gouvernementaux autour d'une stratégie collective forte. Porté par plusieurs acteurs non gouvernementaux français, éventuellement européens (pays membres de l'Union européenne) et par des partenaires locaux, il est réalisé de manière concertée et complémentaire par ceux-ci dans un territoire et autour d'une ou plusieurs thématiques en appui aux partenaires locaux. Le PROCOPIL et le PCM sont des PCPA.

2.5. Les étapes

Le processus de capitalisation a comporté plusieurs étapes :

- la première s'est déroulée du 8 au 22 octobre 2009. Elle a consisté à cadrer le processus de capitalisation à travers la réalisation d'une note de cadrage validée par le premier Comité de pilotage de la capitalisation du 22 octobre 2009 et la proposition d'une grille de lecture de la documentation.
- la seconde s'est déroulée du 22 octobre au 21 décembre 2009. Elle a consisté en la lecture de la documentation sur la base de la grille de lecture, ainsi que des entretiens avec les personnes ressources et les acteurs stratégiques (responsables géographiques et chargés de missions des 5 programmes, partenaires Sud et Est, Délégué Général de Solidarité Laïque,

personne en charge du suivi de ces programmes à l'AFD)⁵. Cette étape a permis une identification plus précise des points de capitalisation ainsi que l'élaboration d'une première grille d'analyse et de questionnements qui ont servi à la définition de l'échantillon et à la conception de grilles d'entretien par catégorie d'acteurs et par programme. Deux petits ateliers ont été organisés les 18 et 20 novembre avec les partenaires Ouest-africains du PRODERE, suivis de quelques entretiens individuels. Une première synthèse de la lecture documentaire et des premiers entretiens avec les personnes ressources a été rédigée et co-validée.

- la troisième étape s'est déroulée de fin décembre 2009 au 15 février 2010, elle a consisté à conduire les entretiens avec les personnes identifiées dans l'échantillon. La première synthèse a été présentée et validée par le second Comité de pilotage du 11 janvier 2010.
- la quatrième étape s'est déroulée du 15 février au 6 avril 2010, elle a consisté à conduire la suite des entretiens, à organiser le 11 mars un atelier avec les administrateurs sur la base de la restitution des pratiques émergeant de la capitalisation pour re-questionner les grands principes mis en avant dans la charte de Solidarité Laïque. Une seconde synthèse a été rédigée, présentée et validée par un troisième Comité de pilotage le 29 mars 2010. Un rapport partiel a été présenté au CA de Solidarité Laïque le 2 avril 2010. Un atelier a été organisé le 6 avril 2010 avec les salariés de Solidarité Laïque sur la base de cette seconde synthèse.
- la cinquième étape s'est déroulée du 12 avril au 2 juin 2010 elle a consisté à finaliser le rapport pour une réunion du CA de Solidarité Laïque le 17 mai 2010. Une restitution a eu lieu lors d'une réunion du Bureau de Solidarité Laïque le 21 mai 2010, et une restitution finale a eu lieu à l'AG de Solidarité Laïque du 3 juin 2010.
- le Comité de pilotage s'est réuni une dernière fois le 23 septembre 2010 pour valider le rapport final, et pour envisager les suites de la capitalisation en termes de valorisation interne et externe à Solidarité Laïque.

2.6. Répartition des rôles dans la capitalisation

La capitalisation est un processus d'apprentissage impliquant fortement les acteurs concernés par la mise en œuvre des programmes. La responsabilité du processus a été du ressort du coordinateur des actions de coopération internationale de Solidarité Laïque. Le rôle de la consultante a consisté à accompagner le processus en termes de propositions d'outils et d'analyse / rédaction. Les activités prévues dans le processus ont été réparties entre le coordinateur, son assistante (stagiaire) et la consultante. Un comité de pilotage de la

⁵ Voir la liste des personnes rencontrées en annexe 3

capitalisation a été mis en place, chargé de cadrer et de suivre le processus, de valider les documents intermédiaires et finaux.

L'assistante a été, avec l'appui du coordinateur et sur la base des outils proposés et testés par la consultante, responsable de l'analyse documentaire et de son premier traitement. La consultante a été chargée de la première synthèse à partir de l'analyse documentaire et des premiers entretiens avec les personnes ressources et les personnes stratégiques. Celle-ci a ensuite été co-validée avec le coordinateur.

Le coordinateur chargé de la capitalisation a été, avec son assistante, sur la base des outils également proposés et testés par la consultante, responsable des entretiens avec les différents acteurs identifiés dans l'échantillon et de leur premier traitement. La consultante a rédigé ensuite une seconde synthèse qui a été co-validée avec le Coordinateur.

Les petits ateliers de capitalisation pour les partenaires Sud du PRODRE, celui pour le CA et celui pour l'équipe siège, ainsi que la restitution à l'AG de Solidarité Laïque ont été animés par le coordinateur et par la consultante.

2.7. Les contraintes

Les contraintes de la capitalisation se situent à deux niveaux, les entretiens et l'exploitation des documents :

- au niveau des entretiens, sur les 53 personnes identifiées dans l'échantillon, 13 s'étant désistées n'ont pu être rencontrées. D'autre part, certains entretiens réalisés par téléphone n'ont pu être enregistrés et sont d'une moindre qualité que les autres.
- au niveau de l'exploitation des entretiens souvent très riches, un temps important est requis pour mettre en évidence les processus. La vérification des documents audio est souvent nécessaire avant de faire la synthèse.

Enfin il faut également souligner que le caractère transversal et vaste de la capitalisation, en termes de programmes concernés et de points de capitalisation, rend difficile la formalisation de certaines pratiques de façon très approfondie.

3. Synthèse de l'analyse des pratiques qui émergent de la capitalisation

Les résultats de l'étude de capitalisation transversale interne des pratiques de coordination, de gouvernance et d'animation des programmes collectifs de Solidarité Laïque sont présentés sur la base d'un plan ayant été validé par le Comité de pilotage de l'étude. Les quatre parties prises en compte sont :

- 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 ?

Il s'agit de 4 domaines cruciaux pour la mise en œuvre des programmes collectifs et au niveau desquels la capitalisation a permis de mettre en évidence les pratiques développées par Solidarité Laïque. En même temps il est important de préciser ce qu'un tel découpage peut avoir d'artificiel pour rendre compte de 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 du programme avec les réajustements nécessaires. La gouvernance, pour sa part, 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.

On voit bien que la mise en œuvre d'un programme collectif ne peut être réductible au cadre logique classique et linéaire habituellement prévu pour la réalisation d'un projet ou d'un programme avec ses étapes successives. Comme pour toute intervention devant susciter ou accompagner un changement sociopolitique aussi important et complexe, notamment dans le domaine d'une pratique de la démocratie, le processus est itératif et, co-construction, gouvernance partagée, coordination efficace et interaction avec l'environnement vont de pair, se renforcent l'une l'autre ou au contraire se fragilisent si l'une de ces dimensions fait défaut. Une leçon à tirer de cette réflexion est que tout programme collectif ne peut être mis en place qu'à condition que ces 4 dimensions soient prises en compte et mobilisées simultanément. La

capacité à développer des pratiques dans ces 4 domaines participent donc de l'apprentissage collectif de l'organisation dans la mise en œuvre des programmes pluri-acteurs.

La conséquence du caractère itératif et non linéaire du processus, pour la présentation qui va suivre, est que certains aspects traités dans cette partie peuvent également être présents dans une autre partie. La question de l'implication des acteurs publics dans les programmes collectifs concerne tant la construction des programmes (chapitre 3.2.1) que l'interaction avec l'environnement (chapitre 3.2.4). De la même manière la mobilisation de techniques d'animation collective et la question de la circulation de l'information concernant tant la gouvernance partagée (chapitre 3.2.2) qu'une coordination efficace (chapitre 3.2.3).

La présentation des résultats de la capitalisation tient également compte des critères de différenciation entre les 5 programmes liés aux contextes et présentés dans le tableau 1 qui sont rappelés ici :

- contexte pays connu avec existence de partenaires dans les cas du PCM2, du PROCOPIL et du PRODERE par rapport à un contexte pays non connu et sans partenaire dans le cas PRODEAS ⁶ ;
- programmes mis en oeuvre par Solidarité Laïque et ses organisations membres dans les cas du PRODERE et du PRODEAS/ programmes mis en œuvre avec des organisations non membres comme le PROCOPIL, le PCM2, le PROCEAF ;
- modes de financements MAEE puis AFD, dans les cas du PROCOPIL, PCM2, PROCEAF et PRODERE ou sur fonds propres dans le cas du PRODEAS ;
- pays comportant des risques variables, très élevés pour l'Afghanistan, peu ou pas élevés pour les autres pays ;
- relation géopolitique et historique entre la France et ces pays très variable selon les pays ;
- émergence et niveau de structuration de la société civile très variable selon les contextes,
- contexte politico administratif variable avec un poids de l'Etat central et un niveau de décentralisation plus ou moins avancé.

La prise en compte de ces différents critères permet de faire une lecture transversale et comparative des différentes pratiques mises en œuvre contribuant à en tirer des leçons en fonction des contextes.

Enfin l'analyse des résultats de la capitalisation met en regard les principes mis en avant et les pratiques habituelles préconisées dans la charte de Solidarité Laïque et les pratiques effectivement testées et développées dans la mise en oeuvre de ses 5 programmes collectifs.

⁶ Dans le cas du PROCEAF, le contexte au départ était non connu mais des syndicats, organisations membres avaient des partenaires en Afghanistan

3.1. Rappel des valeurs et les principes qui régissent les programmes collectifs

Les actions internationales de Solidarité Laïque à travers « l'outil programme » sont régies, mais sur un mode encore implicite, par les grands principes conducteurs suivants, qui restent à amender suite à la présente capitalisation :

- A) l'action indirecte à travers la coordination de programmes collectifs : en effet, la particularité de l'organisation est d'être un ensemblier et d'agir sur le terrain à travers ses organisations membres, mais aussi parfois, à travers des organisations partenaires. Solidarité Laïque joue en ce sens le plus souvent, un rôle de maîtrise d'ouvrage⁷.
- B) le principe de mutualisation des compétences et des moyens : toujours en tant qu'ensemblier, Solidarité Laïque pose comme principe la mise en commun des capacités, compétences et savoir-faire des organisations membres qu'elle coordonne.
- C) le principe de l'action en partenariat pluri-acteurs : Solidarité Laïque défend le principe de convergence d'actions et d'intégration de différentes familles d'acteurs (société civile : associations, syndicats, coopératives etc., pouvoirs publics, collectivités territoriales) au sein d'une seule et même action (le programme). Ce principe étant garant de plus grande viabilité et efficacité de l'action de développement.
- D) l'approche programme plutôt que l'approche projet : toujours en lien avec la fonction de maître d'ouvrage.
- E) le partenariat de réciprocité (ici et là-bas) : Solidarité Laïque met en lien des acteurs français (membres) et internationaux pratiquant les mêmes métiers, chacun sur son territoire. La relation de coopération est ainsi fondée sur un principe d'appui de solidarité et d'échange entre corps de métiers identiques ou proches (Ex. coopération inter-syndicale / coopération entre éducateurs, animateurs etc.)

La capitalisation transversale permet de faire émerger et de mettre en évidence les pratiques afin de voir si elles sont en cohérence avec les grands principes rappelés ci-dessus. En quoi de telles pratiques conduisent à confirmer ces principes voire à les amender. Chacun de ces principes est réinterrogé, re-questionné voire mis à l'épreuve à travers les pratiques et processus correspondant à la mise en œuvre des programmes collectifs.

⁷ Entendue comme fonction stratégique et planificatrice, mettant en place des cadres d'action portés par un ou plusieurs maîtres d'œuvres.

La capitalisation des programmes collectifs mis en œuvre dans des contextes très différents, à des échelles variables (du local, au national et au multi-national), sur des thématiques diverses (petite enfance, jeunesse, éducation) dans le cadre de programmes différents (PCPA, CP, PIA) est l'occasion de voir comment ces principes sont dans chaque cas déclinés. On peut faire l'hypothèse que les contraintes et les marges de manœuvre varient selon les contextes. Il apparaît que dans certains cas ces principes peuvent être mobilisés, alors que dans d'autres cela est beaucoup plus difficile, et les pratiques et les processus pour y parvenir restent encore à inventer.

Enfin il existe aussi certains contextes caractérisés par une situation d'urgence, l'absence de partenariat, la méconnaissance du pays. Dans un tel cadre certains de ces grands principes ne peuvent être mobilisés.

En outre, les pratiques qui émergent du processus de capitalisation conduisent à rappeler d'autres grands principes déjà présents dans la charte de Solidarité Laïque qui pourront également être amendés, complétés voire reformulés.

3.2. Comment se construit une action collective ?

La construction d'une action collective peut être définie de la manière suivante : l'identification des acteurs avec lesquels mener ce programme, la définition d'un socle de valeurs partagées sur lequel ils vont parvenir à s'entendre pour se donner des objectifs communs réalistes. La construction de l'action collective comporte également la définition d'une stratégie pour parvenir à de tels objectifs, par exemple avec quels acteurs stratégiques faire alliance ? quels types d'activités développer ? quelles méthodes mobiliser pour qu'il y ait synergie entre les acteurs et cohérence entre les activités ? Comment définir les rôles et les contributions de chacun des acteurs afin qu'ils soient complémentaires et contribuent aux objectifs définis conjointement ?

Certaines questions pouvant entrer également dans la définition d'un programme collectif seront pris en compte dans la gouvernance (chapitre 3.3.2) ou dans la coordination (chapitre 3.3.3) ou dans l'interaction avec l'environnement (chapitre 3.3.4), il s'agit de la circulation de l'information, de la facilitation des relations entre les différentes familles d'acteurs ou encore des moyens d'intégrer les acteurs publics dans le programme.

3.2.1. Avec qui ces programmes ont été construits ?

Généralement, la pratique la plus courante de Solidarité Laïque était celle de l'établissement d'un programme sur la base de partenariats bilatéraux (Organisation Membre – Partenaires Sud ou Est / ou Solidarité Laïque – partenaires Sud ou Est) déjà existants dans les pays

connus où les organisations membres ont l'habitude d'intervenir. Solidarité Laïque, comme plate-forme d'acteurs collectifs, n'intervient donc pas directement, mais à travers ses Organisations Membres et leurs partenaires dans les pays.

Les entretiens et les rapports de capitalisation consultés ont mis en évidence une diversité de pratiques ne correspondant pas toujours aux habitudes de Solidarité Laïque, mais également une évolution des pratiques au cours des différentes phases des programmes. Diversité et évolution des pratiques dans ce domaine seront à mettre en rapport avec les contextes.

a. Diversité et évolution des pratiques

Conformément aux principes et pratiques habituels de Solidarité Laïque, le PRODERE a d'abord été construit avec les organisations membres et leurs partenaires dans les 5 pays (Sénégal, Mali, Bénin, Niger, Burkina Faso).

La capitalisation de la phase pilote⁸ du PRODERE et les entretiens avec les acteurs Nord et Sud impliqués ont mis en évidence que ce mode d'identification des partenaires du PRODERE avait dans un premier temps favorisé le bilatéralisme entre chaque organisation membre et son partenaire habituel, au détriment du collectif. Il a été difficile au début d'impliquer les organisations membres 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 Sud non-partenaires des organisations membres des Solidarité Laïque.

Dans le cadre du PCM2 en revanche, les partenaires n'ont pas été choisis selon les principes habituels. La priorité ayant été accordée à la dynamique collective, les acteurs à l'initiative du PCM2 ne souhaitaient pas s'enfermer dans une relation bilatérale, que ce soit une organisation membre avec son partenaire au Sud ou tout autre association avec son partenaire au Sud, telle qu'elle avait prévalu dans le PCM1. A la différence du fonctionnement habituel de Solidarité Laïque, les acteurs ont adopté un mode d'adhésion individuel au programme pour favoriser les dynamiques collectives.

Les membres du PCM1 ont co-construit le cadre logique du PCM2 et un appel à manifestation d'intérêt public a été lancé sur la base de ce cadre. 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'AG de clôture du PCM1 et 62 organisations des deux pays ont ainsi été intégrées au PCM2 sur les 121 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 ainsi être renouvelé et chacun indépendamment de son partenaire, a pu trouver une place à part entière dans le programme et sa gouvernance. Enfin, pour parfaire le dispositif de mise en réseau, une forte sollicitation à travailler en consortium de plus de deux organisations a été exercée par la coordination du programme.

⁸ Voir liste documents consultés en annexe 3

Dans le cas du PROCOPIL, le mode d'identification des partenaires ne s'est pas non plus déroulé selon les procédures habituelles de Solidarité Laïque. Le précédent programme, le PCER, était un PIA regroupant 9 associations françaises et 7 associations roumaines organisées en binômes devant réunir leurs compétences et d'échanger leur savoir faire en matière de protection de l'enfance. La capitalisation du PCER a permis aux acteurs du réseau roumain d'exprimer leur insatisfaction quant ce mode d'organisation et leur volonté d'aller dès le départ vers une construction commune du futur programme.

Le Procopil a bénéficié de la capitalisation du PCER menée pendant 6 mois sous la forme d'enregistrements audio de quelques 20 acteurs engagés dans le PCER. Ce programme s'était construit « de bric et de broc » sur la base de « copinage » entre associations membres et de relations avec leurs partenaires roumains.

Un élément indispensable au montage du Procopil était l'identification d'acteurs pertinents. La Charte a servi de support pour la présentation du programme et la proposition de futurs partenaires. Le programme a d'abord été conçu en France dans un cadre bilatéral avec la Roumanie où il pré-existait un solide réseau FONPC. Des actions sur le terrain ont fait l'objet d'un co-portage entre Solidarité Laïque et la FONPC. Des missions ont été menées en Moldavie et en Bulgarie pour identifier des réseaux coordonnateurs au plan national. Les premiers contacts ont été noués sur la base de liens personnels, mais le plus souvent avec l'appui de l'UNICEF et des ambassades de France. Si en Moldavie, le réseau l'APSCF existait déjà, en Bulgarie, il existait un embryon de réseau et une association Roditelli plus dynamique que les autres s'est vu confier la coordination du RNE.

Dans le cas du PRODEAS, les principes de Solidarité Laïque n'ont pas non plus été appliqués dans la mesure où les organisations membres ne connaissaient pas l'Inde et le Sri Lanka et n'avaient pas de partenaire dans ces pays. La phase de prise de contact et de montage des partenariats a été assez longue.

Pour le PRODEAS, une sorte de partenariat, comme cela a été formulé au cours d'un entretien, « s'est bricolé » par cooptation via d'autres plates-formes comme SOLIDAR ou Internationale de l'Education. Des organisations membres comme les CEMEA se sont appuyées sur leurs relations personnelles pour mettre en place des partenariats. Plusieurs missions exploratoires ont été organisées par Solidarité Laïque pour une connaissance et un rapprochement entre binômes, pour un avancement du montage des projets enfin pour la clarification du cadre d'intervention en vue d'affiner la stratégie et les axes d'intervention de Solidarité Laïque. Ces missions étaient réalisées avec plusieurs organisations membres pour jouer sur les complémentarités entre associations et syndicats notamment, et mettre en évidence la dimension collective⁹.

b. Mode d'identification des acteurs en rapport avec les contextes

La prise en compte des critères de différenciation des contextes donne des éléments d'analyse transversale et de comparaison des pratiques, mais également de leçons à tirer dans le domaine de l'identification des acteurs d'un programme collectif.

⁹ Voir Rapport de capitalisation du PRODEAS, phase 1, 2006

Le critère de différenciation lié aux contextes géo-politique peut être mis en rapport avec le mode d'identification des acteurs d'un programme. Ainsi la pesanteur des relations France/Afrique sub-saharienne et France/ pays du Maghreb, de même que les habitudes de relations et de travail que les organisations du Nord et leurs partenaires du Sud mettent du temps à dépasser, rendent difficile le passage d'un mode de construction en bi-latérale à une construction plus collective, telle que cela a été le cas dans le PRODERE et dans le PCM1.

La prise en compte de ces éléments de contexte met en évidence la nécessité du temps requis et des méthodes adaptées pour parvenir à identifier et accompagner les acteurs d'une construction réellement collective.

Le niveau de structuration de la société civile, émergente en Afrique de l'Ouest et au Maroc, mais encore peu structurée dans le premier cas ou sous un fort contrôle étatique dans le deuxième cas, pèse également dans les modes d'identification des acteurs des programmes. Dans d'autres contextes comme l'Europe de l'Est, et notamment la Roumanie, où la société civile est également en construction, des enjeux comme la situation de l'enfance à la chute de la dictature ont contribué à mobiliser et à structurer fortement des acteurs collectifs. En même temps, l'absence de lien de dépendance historique entre la France et ces pays fait que les contextes pays sont moins connus, mais que les dynamiques géo-politiques en Europe de l'Est sont plus favorables à l'émergence et à l'implication d'acteurs dans une co-construction.

Enfin le critère de non-connaissance d'un pays et d'absence de partenaire pour les organisations membres de Solidarité Laïque, dans le cas du PRODEAS, en y ajoutant pour le Sri Lanka, la fragilité des organisations de la société civile tout juste créées suite au Tsunami ont obligé à un investissement important en temps et en ressources financières et humaine pour identifier des acteurs d'un potentiel programme collectif. La particularité du contexte indien en termes de pratique d'identification des acteurs du programme n'a pas émergé du processus de capitalisation.

3.2.2. Comment construire un socle de valeurs communes ?

Les débats autour des valeurs à définir et à partager représentent une étape décisive de toute construction collective.

La plupart du temps les programmes de Solidarité Laïque sont conçus et mis en oeuvre sur la base des valeurs de laïcité et de solidarité qui sont développées dans la charte :

- une même conception de la laïcité qui, en luttant contre le totalitarisme et l'intolérance, permet d'agir pour le respect des personnes et de leurs droits, est facteur de paix dans le monde enfin est constitutive de la démocratie ;

- la solidarité à travers une relation d'appui temporaire donnant à celui qui le reçoit les moyens de s'en affranchir. Cet appui se met en place sur la base d'une responsabilité réciproque et d'une égalité entre celui qui aide et celui qui reçoit ;
- la solidarité entre ceux qui « participent à l'enrichissement collectif » et ceux qui en sont écartés, mais qui n'est ni une « béquille sociale » ni le masque des insuffisances des gouvernements.

La capitalisation des pratiques développées par Solidarité Laïque et par les acteurs impliqués dans les programmes met en évidence que les débats portent sur les valeurs promues par la charte de Solidarité Laïque, mais également sur d'autres valeurs devant être mobilisées également. Elle met surtout en évidence les pratiques développées ayant permis de parvenir à un accord entre les différents acteurs sur la définition de valeurs communes nécessaires à la mise en œuvre d'un programme collectif.

a. Diversité des pratiques dans la définition de valeurs communes

Il apparaît également une diversité de pratiques entre les programmes et les contextes, mais également des évolutions dans les modalités de définition d'un socle de valeurs communes.

Pour le PCM 1, il n'y a pas eu assez de temps pour le partage et pour la construction sur la base d'un consensus explicite sur les valeurs de démocratie interne, de partenariat, de transparence. Le vote de la charte s'est fait sans véritable débat ni consensus¹⁰. La charte des valeurs élaborée en petit comité a été considérée comme imposée et inapplicable. Pour le PCM2 la situation a été différente.

Pour le PCM2, sept valeurs principales opérationnelles et unificatrices ont été discutées et validées entre tous les acteurs : « Parité, réciprocité, exemplarité, démocratie, autonomie, coresponsabilité, transparence. » Certaines valeurs ont posé plus de problèmes que d'autres, elles ont fait l'objet d'explication avec des équivalences contextuelles, mais aussi de débats entre acteurs, comme la notion de parité intergénérationnelle et aussi celle de démocratie pour les jeunes (capitalisation PCM).

Au démarrage du PROCOPIL, la référence et l'adhésion à certaines valeurs n'allait pas de soi

Au début du PROCOPIL, en Roumanie le mot solidarité avait été totalement désincarné par la dictature Ceaucescu et les acteurs ne souhaitaient pas qu'il soit utilisé pour évoquer les programmes. Peu à peu ne parvenant pas à le remplacer et devant l'évidence de ce qu'ils vivaient, ils ont fait le choix de l'assumer comme un pied de nez au passé¹¹.

Par la suite, les valeurs mises en avant dans la charte du PROCOPIL ont été : la place de l'enfant en tant que sujet et acteur de ses projets, la dimension humaine de la coopération internationale, le respect et la valorisation de la diversité culturelle, l'implication de la

¹⁰ Voir capitalisation des PCPA, 2004, p 45

¹¹ Voir capitalisation des PCPA, 2004, p 54

dynamique collective, le respect de l'autre et l'ouverture au dialogue enfin l'attachement à la démocratie participative et à la citoyenneté.

Les valeurs discutées et servant de socle aux programmes collectifs rejoignent, pour la plupart, celles de la charte de Solidarité Laïque. On peut toutefois noter que certaines valeurs ont été ajoutées en réponse aux contextes spécifiques de chacun de ces pays. La parité intergénérationnelle et/ou de genre est mentionnées dans le cas du Maroc où la reconnaissance du rôle des jeunes (cibles du programme) mais également des femmes quoique en évolution a besoin d'être renforcée. De même que les valeurs d'exemplarité et de transparence ont contribué à opérationnaliser la gouvernance dans le contexte. Pour la Roumanie, la Bulgarie et la Moldavie, c'est la place de l'enfant en tant qu'acteur de ses projets qui a été mise en valeur.

Pour le PRODERE une charte a été définie, inspirée des autres programmes Elle a été présentée lors des séminaires qui se sont déroulés sur deux jours dans chacun des cinq pays retenus, entre les mois d'octobre et décembre 2005. Ils ont permis de présenter et de faire valider par les partenaires africains la Charte qui illustre les valeurs et les principes d'action du PRODERE-AO. Mais la charte, d'après le point de vue des acteurs du Sud, a été validée sans proposition d'amendements complémentaires de la part des acteurs Sud.

Pour le PRODEAS il n'y a pas de charte, mais les valeurs implicites de Solidarité Laïque ont été mobilisées. Il est toutefois noté dans les entretiens, que faire comprendre la notion de laïcité est difficile à traduire en anglais et qu'elle ne va pas de soi en Asie du Sud.

b. Construction de valeurs communes en rapport avec les contextes

La prise en compte des contextes pays, des relations Nord/Sud donne des éléments d'analyse et de comparaison des pratiques et permet d'en tirer des enseignements.

Le contexte culturel et sociopolitique, voire religieux de chaque pays pèse largement sur les valeurs, notamment celles concernant la démocratie locale, le rôle de la société civile dans cette gouvernance locale, la co-responsabilité.

La notion de société civile n'a pas forcément de traduction ou d'équivalence conceptuelle dans des contextes sociopolitiques fortement hiérarchisés, régis par des logiques clientélistes, et/ou marquées par une forte emprise étatique et administrative. Des expériences de gestion partagée des ressources communes s'appuyant en partie sur des pratiques traditionnelles (exemple de l'accès à l'eau en hydraulique pastorale), pourraient éventuellement servir de références pour des valeurs de co-responsabilité et de transparence pour les acteurs Ouest africains dans un contexte d'Etat faible peu interventionniste. La situation est différente au niveau du Maroc ou dans les pays d'Europe de l'Est anciennement communistes, ou des Etats et des administrations omniprésents ont laissé peu d'espaces aux organisations de la société civile notamment dans des domaines considérés comme stratégiques. La notion de

laïcité également dans des contextes où le religieux structure de plus en plus la vie sociale et politique est également problématique.

Enfin le contexte géopolitique et les pesanteurs historiques évoqués précédemment ne sont pas favorables aux échanges et aux débats d'idées entre acteurs Nord et Sud, ces derniers ayant l'habitude d'adopter des notions et des concepts issus du développement et portés par les « courtiers du développement » canaux de réception de la rente de l'aide, alors que les pratiques et représentations locales sont tout autres.

La leçon à tirer est que s'extraire de la routine d'un mode de fonctionnement traditionnel entre un partenaire Nord et son partenaire au Sud peut requérir encore plus de temps pour parvenir à remettre en cause ses pratiques et ses valeurs respectives et parvenir à construire un socle de valeurs réellement commun. Une autre leçon est que certaines sociétés ouest-africaines, dans leurs différentes composantes, ont eu à expérimenter des modes de prise en charge de leur environnement pouvant servir de références pour débattre des valeurs communes à promouvoir. Pour d'autres sociétés ces valeurs ne pourront se concrétiser que dans la mise en œuvre concrète du programme.

Une dernière leçon est que le débat sur les valeurs communes accompagne le démarrage du programme mais également toute sa mise en œuvre en tenant compte des évolutions des contextes, des acteurs impliqués et des enjeux concernés. Concernant ce dernier point, il apparaît que dans certains contextes, certaines questions et les valeurs qui les accompagnent peuvent faire plus facilement objet de consensus comme l'accès à l'éducation pour tous, alors que d'autres comme la place des jeunes dans la vie démocratique et les politiques sont plus sujettes à débats contradictoires notamment dans des systèmes socio-politiques hiérarchisés. L'animation de débats autour d'une telle question devra être l'objet d'une attention particulière comme cela a été le cas pour le PCM2.

3.2.3. Quels processus permettant une définition collective de ces programmes ?

La plupart des interventions de Solidarité Laïque s'inscrivent dans le cadre d'un approche programme plutôt que projet, donc pouvant faire intervenir plusieurs acteurs, plusieurs thématiques et plusieurs niveaux. Il est prévu, dans la charte de Solidarité Laïque, que les programmes soient montés sur la base d'un principe de convergence d'actions et d'intégration de différentes familles d'acteurs (société civile : associations, syndicats, coopératives etc., pouvoirs publics, collectivités territoriales) au sein d'une seule et même action (le programme). Ce principe étant garant de plus grande viabilité et efficacité de l'action de développement.

Mais un mode de construction pluri-acteurs mis en avant dans la charte de Solidarité Laïque est ambitieux et se trouve confronté à de grands défis voire de nombreux obstacles que Solidarité Laïque et les différents acteurs impliqués dans les programmes ont à résoudre. La

plus grande difficulté est de construire avec des acteurs se trouvant dans des situations très diversifiées occupant une asymétrie de position. Les inégalités entre acteurs peuvent être de différents types, il peut s'agir d'inégalité entre acteurs Nord et Sud, entre acteurs de statut différent dans un contexte social hiérarchisé, par exemple entre les adultes et les jeunes, entre les hommes et les femmes, entre les acteurs étatiques et la société civile, entre acteurs selon leur degré de proximité ou de clientélisme avec l'Etat ou avec les acteurs du développement. Il existe également des inégalités entre acteurs de niveaux de compétence variable, de niveaux d'organisation variable, de maîtrise inégale de la langue du programme, de la parole et des concepts du programme.

De telles inégalités déterminent le plus souvent une asymétrie d'accès à l'information, à la prise de parole, aux débats, aux prises de décision. Plus globalement il s'agit d'une inégalité d'accès aux ressources du programme quelque soit leur nature. C'est face à de telles difficultés que Solidarité Laïque et les acteurs du programmes ont du trouver des solutions et des moyens pour une implication plus équilibrée de tous les acteurs concernés.

Les pratiques qui émergent de la capitalisation concernent les moyens de compenser les déséquilibres entre acteurs qui viennent d'être évoqués, le temps requis et le partage des responsabilités et de répartitions des tâches pour une co-construction, enfin les méthodes d'animation favorisant les élaborations collectives. Il s'agit là d'exemple de pratiques parmi d'autres. Mais il faut rappeler que d'autres pratiques qui seront mises en évidence dans les chapitres suivants sur la gouvernance et la coordination ont également contribué à la co-construction des programmes. En même temps les pratiques évoquées dans ce chapitre sont du ressort de la mise en place d'une gouvernance partagée et/ou d'une coordination efficace.

a. Méthodes pour accompagner les acteurs Sud dans la co-construction

L'implication des acteurs Sud et Est dans la co-construction d'un programme collectif est un des principaux défis. Si le PCM2 après le PCM1 et le PROCOPIL après le PCER ont permis une implication effective des acteurs marocains et des acteurs roumains dans la définition des nouveaux programmes, tel n'a pas été le cas pour le PRODERE.

Des entretiens mettent en évidence que les partenaires Sud du PRODERE auraient validé la charte, sans faire de propositions. Ce qu'il faut savoir c'est si tous les partenaires au Sud étaient en position et en situation, en termes d'espace, de temps, de moyens, de maîtrise des concepts pour débattre des principes de la charte. Ont-ils bénéficié de l'appui et d'un accompagnement adapté leur permettant de contribuer à la co-construction du programme ? En effet la co-construction d'un programme par un ensemble d'acteurs du Nord, du Sud, de l'Est, société civile ou pouvoirs publics va à l'encontre des habitudes de la coopération au développement selon laquelle le Nord conçoit et décide pour les partenaires du Sud qui exprimeraient des besoins. Une telle révolution des pratiques ne se fera pas du jour au lendemain.

La « mutualisation des compétences » comme principe d'action mis en avant par Solidarité Laïque permet de répondre à un défi de taille : comment construire collectivement avec des acteurs d'origines diverses et de niveau de structuration, de compétence et de professionnalisme très variable ? Certains acteurs ont besoin d'être appuyés et accompagnés de manière adaptée au fur et à mesure de la construction et de la mise en œuvre d'un programme collectif. Il faut toutefois évoquer que les acteurs du PRODERE ont eu, comme cela sera évoqué dans le chapitre sur la coordination, à expérimenter une approche et un mode d'organisation ayant permis de susciter l'implication des acteurs du Sud dans les groupes thématiques. De telles pratiques peuvent constituer une première étape de l'implication des acteurs Sud dans la co-construction d'un programme.

En termes de recommandation, il est important d'identifier les compétences internes, qu'elles soient du Nord, du Sud ou de l'Est pouvant jouer ce rôle particulier d'accompagnement des acteurs du Sud notamment dans la construction collective.

b. Méthodes pour compenser les inégalités

L'exemple présenté ici rend compte de pratiques développées dans un programme pour compenser une inégalité liée à la mise en œuvre du programme lui-même et qui le plus souvent se surajoute aux inégalités de départ existant entre acteurs. L'enjeu est bien que le programme ne renforce pas les inégalités existantes mais contribue plutôt à travers les processus mis en place, à les réduire. Le cas présenté ici rend compte des déséquilibres souvent rencontrés¹² dans les programmes collectifs entre les « fondateurs ou initiateurs » d'un programme se sentant plus légitimes du fait de leur antériorité, et les nouveaux arrivants.

Dans le cas du PROCOPIL, les acteurs roumains comme antérieurs et fondateurs avaient tendance à développer un sentiment de supériorité à l'égard des acteurs bulgares et moldaves. Mais un rééquilibrage a pu se faire par la suite, grâce à :

des échanges de pratiques entre acteurs organisés dans les 4 pays du programme qui ont appris à se connaître, à mieux se respecter, à voir ce que l'autre fait, et à mieux se rendre compte de leurs capacités ;

l'organisation des comités régionaux (équivalent au Comité de pilotage du Procopil) tournants dans chaque pays qui donne à chacun, à tour de rôle, une responsabilité dans l'organisation de l'accueil et des visites de terrain ;

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. Par exemple, en Roumanie, la relation avec les pouvoirs publics était difficile et faible, contrairement à la Bulgarie ou à la Moldavie où elles étaient plus solides. De même, dans ces deux derniers pays, les contacts avec les bailleurs bilatéraux ou multilatéraux étaient également plus avancés. Cela a permis de modifier les perceptions que les acteurs avaient les uns des autres. Les Roumains, positionnés comme plus « capables », paraissent du coup avoir aussi des carences sur certains aspects, le dialogue avec l'Etat central. Ils ont du coup pris appui sur les compétences / expériences réussies des pays partenaires. (entretien PROCOPIL)

¹² Dans le PCPA Cameroun notamment, le programme a même été confisqué par les initiateurs Sud du programme (cf évaluation PCPA Cameroun, IRAM, 2008)

Ainsi les acteurs du PROCOPIL ont eu à mettre en place des formes d'organisation, des prises de responsabilité tournante, des échanges de pratiques permettant de mettre en évidence les difficultés rencontrées par tous les acteurs.

c. Temps requis pour une co-construction

Dans les cas du PCM1 comme du PRODERE le temps a manqué au départ pour une construction collective. C'est ainsi que les acteurs du PCM1, engagés dans l'élaboration d'une seconde phase, ont décidé de consacrer plus de temps à une concertation élargie.

Sur la base du constat de l'échec du PCM 1 qui n'avait pas pris le temps d'une concertation et appropriation des objectifs, les acteurs ont décidé de consacrer une grande partie de la fin du PCM 1 pour la préparation du PCM 2. Durant cette phase de 2 ans, 8 rencontres ont été organisées dans les provinces marocaines, 3 nationales au Maroc et en France, ainsi que 2 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 AG franco-marocaine¹³.

Durant la phase pilote du PRODERE, l'organisation des séminaires pays a permis de présenter officiellement la Convention Programme aux partenaires africains. Mais pour ce programme, le temps d'une co-construction a manqué.

Lors de la phase pilote du PRODERE, les acteurs de chacun des pays ont eu l'occasion de se rencontrer et de connaître les actions qu'ils menaient (partenaires africains et organisations membres). Mais les deux journées de travail ont été considérées insuffisantes par rapport aux ambitions des ordres du jour et en raison du fait que les personnes ne se connaissent pas assez pour travailler efficacement ensemble. Les séminaires ont apporté un éclairage sur les principes à l'origine de la Convention Programme, mais non sur les modalités concrètes d'organisation et de mise en place des activités¹⁴. Les acteurs Sud, pour leur part, ont considéré qu'ils ont eu un problème d'appropriation de la Convention Programme¹⁵.

d. Organisation pour une implication de tous

Des solutions ont été trouvées pour une meilleure implication des différents acteurs, et notamment ceux de l'est, dans la co-construction.

Dans le cas du PROCOPIL et en réaction au programme précédent (PCER) construit exclusivement à l'Ouest par le Comité Péco, une solution a été trouvée pour une répartition des tâches et des responsabilités entre acteurs de l'Est et ceux de l'Ouest.

¹³ Capitalisation PCPA, 2004, p 44

¹⁴ Capitalisation phase pilote PRODERE, 2009.

¹⁵ Atelier capitalisation des 19 et 20 novembre 2009 des partenaires Sud PRODERE et Evaluation à mi parcours PRODERE

Pour le PROCOPIIL la construction du programme s'est faite à deux, Solidarité Laïque et la plate forme roumaine, la FONPC, avec l'appui du MAEE. Les deux collectifs se sont répartis les tâches, notamment les missions exploratoires pour identifier les réseaux de protection de l'enfance en Bulgarie et Moldavie. Une réflexion conjointe a été conduite sur la mise en place d'un outil financier Fonds de Soutien aux initiatives innovantes (FSII). La gestion de ce fonds par les nouveaux réseaux devait leur permettre de s'investir et de prendre des responsabilités sur une base concrète.

e. Méthodes d'écriture collective

L'élaboration collective, à travers notamment l'écriture du document programme est une étape délicate par rapport à l'appropriation du processus, mais des pratiques ont pu être expérimentées pour certains programmes.

Ainsi dans le cas du PCM2, c'est à partir d'un blog ouvert à tous les membres et au niveau duquel chaque acteur en charge d'un aspect du programme devait apporter sa contribution écrite. Une compilation en forme de synthèse de l'ensemble des contributions était ensuite assurée par un Comité de rédaction franco-marocain, pour être soumise à discussion et validation finale en assemblée plénière du programme. Pour le PROCOPIIL la rédaction du document programme s'est faite à 2 avec Solidarité Laïque et la FONPC, elle s'est déroulée sur 2 mois (mai et juin 2005)

f. Nécessaire substitution dans un contexte non connu et sans partenaire

Pour le PRODEAS, contrairement à ses principes habituels, les salariés du siège ont eu à intervenir directement dans le programme pour la mise en oeuvre des activités et non pas à travers une organisation membre. La raison à cela était le caractère d'urgence de l'action, des financements importants et dans un territoire où les membres de Solidarité Laïque n'avait pas d'antécédents. Les entretiens ont fait ressortir que le programme a été monté « à l'envers » et qu'il a consisté en une juxtaposition de projets sans que les partenaires et les actions ne soient identifiés. Quelques principes de base ont été définis au départ, mais la cohérence globale du programme s'est construite a-posteriori à travers la sélection des projets, l'identification d'axes communs, et la réorganisation des actions selon des objectifs. L'approche globale a été définie empiriquement une fois que les organisations membres ont identifié leur apport possible à la reconstruction. Il faut noter l'absence d'actions transversales, de mutualisation, de réflexion commune entre partenaires locaux.¹⁶..

g. Processus de construction collective en regard des contextes

L'analyse et la comparaison des pratiques permettant une co-construction est faite en regards des contextes.

¹⁶ PRODEAS Rapport intermédiaire de capitalisation phase 1, p 16, 2006

Dans des contextes connus où les organisations membres de Solidarité Laïque ont des partenaires, les pratiques expérimentées pour parvenir à une co-construction sont à mettre en rapport avec les éléments de contextes :

- Des inégalités fortes entre acteurs dans des contextes socio-politiques hiérarchisés, un contexte géo-politique caractérisé par des rapports Nord Sud marqués par l'histoire et des habitudes d'intervention descendantes, requièrent un temps de construction assez long, des méthodes d'élaboration collectives adaptées aux différents acteurs, des méthodes d'animation tenant compte des difficultés des acteurs au Sud, enfin des partages de responsabilités et de tâches qui impliquent progressivement les acteurs au Sud.
- Des inégalités moindres, l'existence d'acteurs collectifs et un contexte géo-politique exempt de pesanteurs historiques permettent un partage plus rapide des responsabilités et une co-construction au démarrage.

Dans des contextes non connus où les organisations membres de Solidarité Laïque n'ont pas de partenaires, et alors que la société civile est fragile et les dynamiques collectives absentes les processus de construction collective pluri-acteurs ne peuvent fonctionner. Si les ressources sont disponibles liées à une campagne pour répondre à une situation d'urgence, Solidarité Laïque, à travers son équipe salariée, définit le programme tout en essayant d'identifier progressivement des acteurs susceptibles de devenir des partenaires à l'avenir.

3.2.4. Quels enseignements et quelles implications pour la co-construction d'un programme collectif ?

L'analyse des pratiques liées à la construction de programmes collectifs permet d'en tirer les enseignements et les implications pour les salariés, pour le CA et pour les membres de Solidarité Laïque.

Quels enseignements en tirer et quelles implications

pour la co-construction d'un programme collectif ?

Les enjeux d'une construction collective dès le démarrage d'un programme collectif sont formulés dans la charte de Solidarité Laïque : les programmes doivent être montés « sur la base d'un principe de convergence d'actions et d'intégration de différentes familles d'acteurs (société civile : associations, syndicats, coopératives etc., pouvoirs publics, collectivités territoriales) au sein d'une seule et même action (le programme). Ce principe étant garant de plus grande viabilité et efficacité de l'action de développement »

La conception et la définition d'un programme collectif correspondent à une étape cruciale d'un processus qui doit favoriser une appropriation par l'ensemble des acteurs. C'est pour cette raison que les programmes sont à construire collectivement dès le démarrage. Le plus souvent les programmes initiés et conçus au nord sont obligés de passer par une étape de remise en cause et de remise à plat pour parvenir à une co-construction

Construire avec qui ?

Si le contexte est connu, le cadre habituel (organisation membre/partenaire) permet d'identifier des partenaires mais il peut représenter un obstacle à une construction collective : partir des adhésions individuelles avant de passer au partenariat peut impulser une dynamique collective ; donner aux acteurs des pays Sud et Est la possibilité de choisir les partenaires Nord (dans le cadre de la première AG) permet de co-construire le programme.

Si le contexte n'est pas connu, avoir les moyens d'investir des ressources humaines dans l'analyse du contexte socio-politique en fonction du domaine d'intervention et dans l'identification des dynamiques collectives existantes ou potentielles à travers d'autres réseaux, des contacts personnels et des missions exploratoires. Le programme peut être construit avec des plate formes ou réseaux déjà en place pour les pays où de telles dynamiques sont déjà présentes dans les domaines d'intervention. Il peut aussi être construit avec des organisations non-membres qui ont leurs propres partenaires, à condition que les dynamiques collectives soient une priorité pour elles.

Partager les valeurs

Les valeurs sont explicites et implicites aux programmes.

Au démarrage du programme, le débat se fait sur les valeurs et en particulier sur les notions posant problème. C'est ce débat qui permettra de parvenir à un partage des valeurs. Au cours du programme et au gré des difficultés, des conflits et l'apparition de nouveaux enjeux, il pourra être utile de reprendre ce débat sur les valeurs et les principes d'action.

Les modalités d'organisation du débat sur les valeurs à préciser : avec quelles familles d'acteurs ? dans quel cadre avec quelles étapes ? et sur un laps de temps suffisant, en particulier entre acteurs ayant des systèmes de références différents.

Les notions, notamment celle de gouvernance, sont à décliner en principes opérationnels dans la charte pour la mise en œuvre du programme.

Ce débat est un préalable à l'élaboration d'une charte commune.

Construire comment ?

La co-construction d'un programme collectif est un processus qui se déroule tout au long du programme. Les pratiques en matière de co-construction expérimentées dans un programme précédents sont à mobiliser pour un programme qui démarre le temps que les acteurs se connaissent et établissent un climat de confiance.

Dans une construction collective, il peut y avoir une répartition des rôles et des responsabilités entre les différents acteurs impliqués dans ce processus de construction. La co-responsabilité joue dès cette étape. Elle peut se concrétiser à travers la répartition entre acteurs de la co-construction des tâches, des missions exploratoires à assurer, des thématiques à explorer, des réseaux collectifs à identifier, mais également au niveau de la rédaction du document programme. Pour la rédaction du document de programme des méthodes adaptées sont à mobiliser pour faciliter l'implication des co-rédacteurs.

Dans le cas d'un programme d'urgence dont l'objectif spécifique est de répondre aux besoins, il n'est pas possible et le temps ne permet pas d'entrer d'emblée dans une dynamique collective (sauf si Solidarité Laïque intervient en urgence dans un pays connu où des dynamiques collectives sont déjà en place et dans le même domaine, une situation exceptionnelle). La construction collective pourra intervenir par la suite, une fois que le contexte institutionnel est connu et que des dynamiques collectives sont possibles dans le secteur concerné.

Les déséquilibres existants entre acteurs impliqués dans la co-construction d'un programme, que ce soit entre les acteurs du Nord et ceux du Sud, entre les acteurs de l'Ouest et ceux de l'Est ou entre les plus anciens dans le programme et les nouveaux, sont à prendre en compte car ils représentent un obstacle de taille à toute construction collective. Des modes de rééquilibrage mis en place au profit des acteurs Sud ou Est ont fait l'objet de processus de capitalisation. Les déséquilibres entre les acteurs fondateurs et les nouveaux entrants dans un programme ont été compensés à travers différentes pratiques, comme la mise en évidence des atouts et des fragilités de chacun et la prise de responsabilité tournante. Les déséquilibres entre acteurs d'un programme pouvant apparaître et évoluer au fur et à mesure d'un programme devraient faire l'objet d'un suivi, en vue de définir des mécanismes de rééquilibrage à mobiliser selon les besoins.

La mutualisation des compétences est un principe implicite des programmes collectifs de Solidarité Laïque. Ce qui suppose au préalable une identification et une valorisation des compétences des organisations membres de Solidarité Laïque qui, forte de ses 55 membres, de ses 4 familles d'acteurs (syndicats, associations, coopératives, mutuelles) et ses domaines de compétences (éducation populaire, économie sociale et solidaire, action sociale, secteur médico-social, mutuelles de santé) représente une « mine de savoir-faire à exploiter ». Un livret ou catalogue de présentation des domaines de compétence et des métiers de chacune des organisations membres de Solidarité Laïque serait à réaliser permettant de les impliquer dans les programmes collectifs.

La co-construction se fait avec des acteurs au Sud, à l'Est ou au Nord de niveau de structuration et de professionnalisation variables. Un certain nombre d'acteurs ont donc besoin d'être renforcés en même temps que le programme se met en place. Ils doivent être accompagnés et mis en situation, en termes d'espace, de temps et de moyens, de participer à cette construction collective. La mutualisation des savoir-faire entre acteurs du programme peut répondre à un tel défi en permettant aux organisations compétentes dans le domaine de l'appui institutionnel, qu'elles soient du Nord, du Sud ou de l'Est, d'accompagner les acteurs du programme avec des méthodes adaptées pour leur permettre d'être associés à sa construction.

Les implications pour Solidarité Laïque

Pour les salariés

Dans le domaine de l'analyse socio-politique et du diagnostic institutionnel, même si le contexte et des partenaires sont connus, il est important que les salariés aient la capacité à analyser, pour chaque pays et selon chaque domaine d'action, les enjeux socio-politiques, les dynamiques collectives existantes et potentielles, les acteurs clefs. Dans un contexte non-connu les mêmes doubles compétences sont requises pour donner à Solidarité Laïque les moyens de décider de son engagement ou non sur un programme, de définir des objectifs pertinents et des résultats réalistes à atteindre, tout en s'appuyant sur une stratégie adaptée. Des outils d'aide à la décision pourraient ainsi être élaborés.

Dans la maîtrise du contexte culturel et des langues, il est important que les salariés soient capables de

débattre des concepts non seulement au démarrage mais au fur et à mesure des problèmes rencontrés à toutes les étapes de la mise en œuvre des programmes que ce soit les modes de décision, de circulation de l'information, de gestion des fonds. Les incompréhensions à ce niveau renvoient souvent à la nécessité de clarifier les valeurs communes du programme et de les opérationnaliser.

Dans la maîtrise des techniques d'écriture collective, des ateliers d'écritures peuvent être organisés par des animateurs compétents pour certaines catégories d'acteurs. D'autres méthodes participatives adaptées aux contextes des pays concernés peuvent également être mobilisées pour permettre aux différents acteurs de formuler leurs besoins et leurs priorités par rapport à un futur programme. Plus globalement une méthodologie partagée d'animation et d'élaboration collective du programme collectif doit être définie au départ.

Pour le CA

Dans un contexte connu où les organisations membres ont des partenaires, le CA est responsable de la cohérence des interventions de ses organisations membres dans ses programmes sur la base de la première phase d'analyse des enjeux socio-politiques et du diagnostic institutionnel et de la définition d'une stratégie en concertation avec les différents acteurs.

Dans un contexte non connu et sans partenaire, il est recommandé d'éviter de mettre en œuvre un programme dans une situation de crise ou d'urgence extrême, et de privilégier un cadre de reconstruction pour s'inscrire dans la durée et pouvoir à terme se rapprocher de la logique des programmes collectifs. Il est important que le CA dispose d'outils d'aide à la décision pour décider de l'engagement dans un programme dans un contexte nouveau.

Pour les organisations membres

Conformément au principe de mutualisation défendu par la charte de Solidarité Laïque, il est nécessaire que les organisations membres mettent au service d'un même objectif leurs compétences. Au préalable, ces compétences, notamment celles qui n'ont pas encore été mobilisées dans les programmes, sont à identifier et à valoriser, notamment au niveau de Solidarité Laïque qui rappelons le, représente un vivier de savoir faire mobilisables dans des domaines variés.

3.3. Comment se gouverne une action collective ?

La notion de gouvernance pour les programmes collectifs de Solidarité Laïque peut être définie comme la co-responsabilité dans le co-pilotage d'un programme, la co-maîtrise d'ouvrage conduisant à définir collectivement les orientations stratégiques et budgétaires du programme enfin la gestion opérationnelle et financière, ce dernier rôle relevant davantage des fonctions de coordination. La gouvernance concerne également la composition, le mode de fonctionnement des instances et les modes de décision. Les modes de suivi et de contrôle mais également les modes d'arbitrage en cas de conflit font partie de la gouvernance. Enfin la manière de garantir la transparence dans les modes de décision et dans les modes de gestion sont du domaine de la gouvernance.

La présentation et l'analyse des pratiques de gouvernance des 5 programmes s'appuient sur les critères de différenciation présentés dans le tableau 1, en tenant compte en particulier des types de contextes pouvant influencer les pratiques accompagnant les modes de gouvernance :

comme le contexte socio-politique de chaque pays, le contexte géo-politique Nord/Sud ou Est/Ouest, le degré de structuration de la société civile, le contexte politico-administratif. Concernant le type de programme, la distinction prise en compte concerne les programmes que Solidarité Laïque met en oeuvre avec notamment des organisations non-membres comme le PCM2, le PROCOPIL et le PROCEAF et les programmes de Solidarité Laïque comme le PRODEAS et le PRODERE. Ce type de distinction vaudra principalement pour la question du rôle de Solidarité Laïque dans ces deux types de programmes.

La référence est faite aux principes préconisés et aux modes de gouvernance habituels tels qu'ils sont rappelés dans la charte de Solidarité Laïque.

La charte de Solidarité Laïque met en avant dans son objet « la mise en place d'un partenariat équilibré entre les différentes familles d'acteurs »¹⁷ et « l'égalité entre celui qui aide et celui qui reçoit »¹⁸. Ces principes sont formulés au niveau global, mais ils ne sont pas réellement définis sur un mode opérationnel par rapport à la gouvernance des programmes.

L'analyse des pratiques concernant la gouvernance des différents programmes collectifs de Solidarité Laïque prend en compte différents aspects : les instances de gouvernance et leur évolution (leur composition, leur rôle, leur mode de fonctionnement) le mode de décision, le mode de circulation de l'information, la transparence dans la gestion et la gestion des conflits.

3.3.1. La présentation des modes de gouvernance des cinq programmes

Les modes de gouvernance adoptés et leur évolution sont décrits pour les 5 programmes : PCM 2, PROCOPIL, PROCEAF, PRODERE, et PRODEAS dans les encadrés qui suivent.

¹⁷ Voir charte Solidarité Laïque, p1

¹⁸ Voir charte Solidarité Laïque, p 2

Mode de gouvernance du PCM 2

Contexte :

La gouvernance Nord/Sud du PCM 2 fait suite à la gouvernance du PCM 1 dont le chef de file n'était pas Solidarité Laïque et dont le Comité de Pilotage véritable était au Nord (COPIL) et ne comportait pas d'acteurs marocains.

Les instances de gouvernance , composition et rôle : Assemblée générale et Comité de pilotage

L'AG est composée de tous les acteurs membres du PCM. Son rôle est de contrôler, discuter et valider les orientations générales du PCM, élire les membres du COPIL, statuer sur les propositions de décisions du COPIL, contrôler et faire le bilan des activités du PCM, organiser le renouvellement des différents collèges, programmer les activités transversales.

Le COPIL est composé de 18 membres (4 membres permanents avec Solidarité Laïque, association porteuse du Fonds d'Appui aux Projets DIA, 2 représentants des pouvoirs publics français et marocain ; 9 membres élus pour un mandat de 2 ans avec 4 associations régionales marocaines, 2 associations transversales marocaines, 3 associations transversales françaises). Le rôle du COPIL est d'être le centre d'orientation et de décision du programme, d'assurer l'animation et la conduite stratégique de ses activités. Ses missions sont : la représentation officielle du PCM et son articulation avec d'autres programmes de développement au Maroc, l'élaboration de la stratégie globale et des stratégies spécifiques du PCM, le suivi et le contrôle des activités du Bureau exécutif qui exécute ses décisions, le suivi budgétaire général du programme : lignes budgétaires fixes et fonds souples (Fonds d'Appui aux Projets et Fonds d'Appui aux Initiatives Régionales), le suivi de la mise en œuvre de l'ensemble des activités du Programme : projets et activités transversales, suivi et validation des décisions des commissions, suivi et validation des décisions et activités régionales du PCM.

Le mode de fonctionnement du COPIL : il est animé par le Chef de file Solidarité Laïque qui réunit au minimum les acteurs du PCM tous les 3 mois au Maroc et une fois toutes les 3 réunions en France. Il est présidé à chaque réunion à tour de rôle par une organisation. Des commissions gèrent et suivent au quotidien les différents dossiers : commission de coordination marocaine chargée de la gestion du Fonds d'Appui aux Initiatives Régionales ainsi que de l'instruction et de la sélection des projets de création de pôles régionaux pluri-acteurs ; commission de sélection des projets chargée de l'instruction et de la sélection des projets soumis au Fonds d'Appui à Projets ainsi que de la gestion du fonds et de l'appui/accompagnement ; autres commissions (relations extérieures, communication, capitalisation, activités transversales).

Règle d'éligibilité au COPIL :

renouvellement complet des membres élus sans possibilité de réélection des membres sortants. Chaque organisation membre doit désigner un référent et un suppléant. 2 absences non justifiées d'une organisation sur la durée de son mandat, font l'objet d'une mesure d'exclusion du COPIL sur décision unanime de celui-ci à la session suivante. (cf. Règlement intérieur du COPIL)

Mode de décision :

De l'AG : vote en un seul collège électoral par consensus ou à la majorité.

Du COPIL : égalité de tous les membres dans les prises de décision. Toutes les décisions prises se font en séance (COPIL virtuels exceptionnels pour des décisions urgentes).

Le mode de contrôle :

De l'AG : rapports transmis à tous les acteurs membres du PCM, actes et tout autre document de l'AG diffusés sur le site internet du PCM

Du COPIL : responsable devant l'AG, respect du Règlement intérieur du Copil (sept. 2006), fiches d'identité de chaque organisation membre, cahier des procédures financières (sept. 2006), cahier de procédures des activités transversales (validé en mars 2007), rapport annuel technique et financier, rapports périodiques

Changements dans la gouvernance :

Entrée des jeunes au COPIL (bénéficiaires devenus acteurs de la gouvernance) : 2 puis 4 jeunes entre 2007 et 2009

1 représentant de CUF au COPIL (2007) ; ACD (gestionnaire du Bureau), à titre d'observateur (oct. 2008) ;

Possibilité pour les membres sortants du COPIL de se représenter pour 2nd mandat (COPIL-

Mode de gouvernance du PROCOPIL

Instances :

Comité (de coordination) régional (4 pays – France, Bulgarie, Moldavie, Roumanie)

Composition : FONPC, Solidarité Laïque, l'Alliance des ONG Moldaves, le Réseau Bulgare RODITELI (*RNE plutôt en Bulgarie ?*), les pouvoirs publics des trois pays, les pouvoirs publics français ; l'UNICEF des trois pays.

Rôle et mandat : être l'organe de gouvernance transnational du PROCOPIL pour déterminer les orientations stratégiques du programme dans le cadre de la convention Internationale des Droits de l'enfant et en conformité avec les priorités nationales des 4 pays participants, accompagner les évolutions du réseau sous régional de la protection de l'enfance.

Mode de fonctionnement du comité régional : Se réunit 4 fois par an sous forme de tables rondes, une fois en Roumanie, une fois en Moldavie, une fois en Bulgarie, et une fois en France. Animé par SL.

Mode de décision : par consensus.

Echelle : transnationale pour le comité régional. Comités nationaux dans chaque pays (concertation nationale et force de proposition au Comité régional)

Mode de gouvernance du PROCEAF

Instances : Comité de pilotage (COPIL) animé par SL (chef de file du programme).

Composition : associations signataires d'un Accord Cadre de Partenariat (Afghanistan Libre, Afrane, Solidarité Afghanistan Belgique, Solidarité Laïque + *Sports Sans Frontières*).

Pour être éligibles au COPIL, les associations doivent répondre aux critères suivants : avoir une structure permanente et légalement reconnue en Europe, une structure permanente et légalement reconnue en Afghanistan, une expérience significative dans la mise en œuvre de programmes éducatifs en Afghanistan.

Rôle et mandat : Définition des objectifs, de la stratégie d'action, de l'organisation et du règlement interne du programme, suivi technique et financier général des activités du programme, sélection des projets financés par le programme dans la limite des fonds disponibles, suivi général de la recherche de fonds.

Mode de fonctionnement Réunion au minimum tous les 3 mois en Europe (aux sièges des associations), présidence de séance assurée de manière tournante par chaque association membre, validation de l'ordre du jour proposé par le Coordinateur au moins une semaine avant la réunion, prise en compte des remarques des réunions du Comité Opérationnel, transmission au Comité Opérationnel des comptes-rendus des réunions du COPIL.

Mode de décision : Les décisions sont prises à l'unanimité. Concernant l'éligibilité des projets, la majorité des trois quarts suffit.

Comité opérationnel : Implique tous les membres du Proceaf, avec un rôle de suivi des activités et d'échanges transversaux entre les membres.

Comité consultatif constitué des associations membres ou non du PROCEAF dont la candidature doit être validée par le Comité de Pilotage. Son rôle est le règlement de différends entre les associations membres qui n'auraient pu se régler en interne. Il se réunit exceptionnellement et à la demande motivée de l'un des membres du Comité Opérationnel.

Un règlement interne adopté (nov. 2006).

Mode de gouvernance du PRODERE

Instance :

Le comité de pilotage du PRODERE (Nord au départ)

Composition : Solidarité Laïque, chef de file et de 10 organisations membres, 7 associations (CEMEA, FCPE, OMEP, EEDF, FRANCAS, GREF, Ligue de l'Enseignement) et de 3 syndicats (SGEN-CFDT, SNU-IPP/FSU, UNSA-Education).

Rôle et mandat :

définir les grandes orientations du programme

élaborer et mettre en œuvre conjointement avec la cellule d'appui technique et les comités nationaux, les grandes lignes directrices du programme, au niveau du Nord

veiller au respect des orientations définies en concertation (Nord / Sud)

garantir le bon déroulement du programme conformément aux objectifs définis

veiller à la bonne gestion financière du programme

définir la stratégie globale de communication conjointement avec la cellule d'appui technique et les comités nationaux.

Mode de fonctionnement :

Le mode de décision doit être validé par les 5 comités nationaux

L'échelle : nationale.

Le mode de suivi repose sur les rapports de mission, les comptes-rendus et procès verbaux de réunions et rencontres.

Les modifications

En novembre 2009, il a été décidé de créer un comité de pilotage transnational de transition dont la composition est passée à 6 personnes, soit d'un représentant par pays, la France n'ayant qu'un représentant et de Solidarité Laïque comme chef de file. Le PRODERE est passé d'une gouvernance Nord à une gouvernance partagée.

L'échelle de la gouvernance est devenue transnationale. Des comités nationaux agissent et suivent les activités terrain du programme. Ils sont force de proposition au comité transnational.

Mode de gouvernance du PRODEAS

Harmoniser la présentation avec les encadrés précédents si possible

Instances : COPIL PRODEAS puis COPIL Asie.

Composition

COPIL PRODEAS a été créé en mars 2005 avec tous les organisations membres donatrices comme la Ligue de l'enseignement, les CEMEA, Unsa Education, SGEN CFDT, SNUpp, GREF, PEP, Arts et Vie, MAIF, MGEN, CASDEN.

Rôle et mandat

Assurer le suivi du programme.

Fonctionnement : Régularité des réunions, selon besoin. Mais pas de formalisation.

Mode de décision : Par consensus.

Echelle : Nationale. (Comité au Nord au départ).

Modification :

Un COPIL Asie a été créé en janvier 2008 composé de représentants Solidarité Laïque, membres de Solidarité Laïque impliqués dans un ou plusieurs programmes en Asie, autre membres de Solidarité Laïque intéressés (ADOSEN, CEMEA, FCPE, GREF, Ligue de l'enseignement, MGEN, SGEN CFDT, SNUI PP, UNSA éducation).

Le rôle du Comité Asie est d'assurer le suivi des programmes Asie (Sri Lanka, Inde, Afghanistan), de dessiner les grandes orientations stratégiques et les perspectives de développement de la zone Asie, d'organiser la transversalité en sollicitant les membres Solidarité Laïque pour former un groupe de spécialistes selon les besoins du programme.

Echelle : continentale

Mode de fonctionnement : deux réunions annuelles.

Mise en place (2009) pour le lancement du nouveau projet Sri Lanka (FISONG), d'un comité de pilotage franco-sri-lankais sur le modèle des autres organes de gouvernance des programmes collectifs de SL.

La lecture des 5 tableaux indique un certain nombre de modifications dans la gouvernance des programmes. Il s'agit maintenant d'analyser à partir des pratiques, les processus ayant permis de tels changements, mais également ceux qui ne les ont pas permis comme dans le cas du PROCEAF. Par la suite seront pris en compte les modes de décision, les modes de circulation de l'information enfin les modes de gestion des conflits.

3.3.2. L'analyse des processus de changement dans la gouvernance des programmes

Les modes de gouvernance des programmes de Solidarité Laïque ont connu des évolutions très différentes liées à des contextes opposés. Les processus ayant conduit à des changements dans la gouvernance seront analysés à différents niveaux : le passage d'une gouvernance Nord vers une gouvernance partagée Nord/Sud et Est/Ouest, l'intégration des catégories cibles des programmes comme acteurs à part entière de la gouvernance, le cas particulier de

l'évolution du mode de gouvernance pour le PRODEAS passé d'une instance de pilotage programme à une instance de conseil et de pilotage stratégiques pour Solidarité Laïque pour l'Asie . Enfin le cas du non changement de la gouvernance du PROCEAF est évoqué.

a. Processus pour aller vers une gouvernance partagée

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. Les organisations membres impliquées dans le PRODERE ont reconnu, lors des entretiens, qu'un tel mode de gouvernance était en contradiction avec les principes de Solidarité Laïque.

Puis les trois programmes ont évolué vers une gouvernance Nord/Sud, le PCM 2 et le PRODERE depuis 2009, ou vers une gouvernance Ouest/Est dans le cas du PROCOPIL.

Dans le cas du PROCOPIL la gouvernance adoptée Est/Ouest a résulté de la capitalisation du PCER. Pour ce premier programme, la gouvernance était caractérisée par deux instances, le Comité PECO à l'Ouest et la FONPC en Roumanie. La capitalisation a permis de faire émerger les insatisfactions liées à ce mode de fonctionnement, et en même temps de mettre en évidence le caractère dynamique et pluri-acteurs de la FONPC qui servira ensuite de référence pour construire la nouvelle gouvernance est/Ouest du PROCOPIL.

Au PCM 1, l'AG des ONG marocaines à Settat en 2003 a permis l'émergence d'un nouveau Comité de coordination marocain plus adapté aux besoins de ses membres. Cette AG a marqué le début d'une dynamique programme et facilité un rééquilibrage entre Nord et Sud. Les ONG marocaines entrent en scène comme force de proposition au sein de l'AG¹⁹, mais également du COPIL du PCM 2.

Pour le PRODERE, en année 4, en 2009, les comités nationaux des 5 pays africains du PRODERE 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 »²⁰. Lors de la rencontre franco-africaine de Paris, une réflexion a été menée sur la création d'un COPIL transnational. Il a été décidé que chaque pays et notamment la France n'aurait qu'un seul représentant au nouveau COPIL, qui a tenu sa première réunion à Ouagadougou. Un tel changement conduit aujourd'hui à redéfinir une gouvernance plus équilibrée Nord/Sud de l'ensemble des acteurs du PRODERE (entretiens partenaires Sud, novembre 2009).

Dans le cas du PCM 1 et du PRODERE, c'est la possibilité pour les acteurs du Sud de se déterminer à leur niveau qui a conduit à une gouvernance partagée. L'implication des acteurs du Sud comme de l'Est dans la gouvernance est cohérente avec la charte de Solidarité Laïque qui prône « un partenariat équilibré » et une « égalité entre celui qui aide et celui qui reçoit ». C'est également une exigence pour les programmes pluri-acteurs comme les PCPA qui constituent un cadre d'apprentissage pour une implication des acteurs du Sud et du Nord, publics et société civile dans la définition des politiques publiques. En même temps les inégalités entre acteurs, déjà évoqués, liées aux contextes pays, aux contextes géo-politiques

¹⁹ Evaluation PCM 1, 2006, p 17

²⁰ Entretiens organisations membres

Nord/Sud, de même que celles liées aux différences d'expérience, de professionnalisme, de maîtrise des concepts existant entre acteurs Nord et acteurs au Sud ont conduit les acteurs des programmes à imaginer des méthodes d'accompagnement et des modes d'organisation adaptés. Les exemples présentés ci-dessus constituent des bonnes pratiques qui ont permis aux acteurs Sud d'exprimer ce qui n'est pas facilement dit dans les rencontres trans-nationales rassemblant des acteurs Nord et des acteurs Sud, alors que le contexte géopolitique pèse encore fortement sur les perceptions réciproques et sur des modes de collaboration « top-down ». Les acteurs au Sud ont besoin d'un cadre spécifique pour pouvoir exprimer leur insatisfaction et leur désaccord par rapport à un mode de fonctionnement ou de gouvernance. Ils peuvent ainsi échanger à ce propos, définir une position commune et faire valoir leur point de vue pour que le programme évolue vers un mode de gouvernance plus équilibré.

b. Processus pour que les catégories cibles deviennent des acteurs de la gouvernance

Dans le PCM 2, l'implication des jeunes au départ cibles du programme, comme acteurs à part entière, a fait l'objet de nombreux débats liés probablement à des visions différentes entre le Maroc et la France. Dans un premier temps, les acteurs du Nord l'expriment ainsi : « on a l'impression qu'on est sur deux trains, les jeunes qui veulent être représentés dans les instances et les associations marocaines qui les perçoivent d'abord comme des bénéficiaires ». Deux visions se sont affrontées dans les débats :

- d'un côté des jeunes qui veulent être représentés en tant que tels pour la défense de leurs intérêts, comme une catégorie sociale spécifique autour de l'idée d'un Conseil national des jeunes, (option « conflit de générations » avec reconnaissance du fait qu'ils ont des contraintes et des intérêts spécifiques à défendre, ce qui semble très difficile à admettre dans la société marocaine) ;
- de l'autre des acteurs qui considèrent que « les affaires de jeunes ne se règlent pas qu'entre jeunes », que la résolution de leurs problèmes concernent l'ensemble de la société et que la mise en place de politiques favorables aux jeunes passe par leur renforcement et leur engagement dans les associations mais également leur présence au niveau des Collectivités Locales.

Au PCM2, la place des jeunes dans le programme a connu des évolutions importantes à travers les pratiques développées au fur et à mesure du programme :

Une AG de jeunes a été provisoirement constituée pour élire des représentants. Elle leur a offert un espace d'expression, d'échange et de débat. Elle s'est après fondue dans l'AG du PCM 2.

Un processus « l'appel des jeunes » a été mis en place sur la base de 5 rencontres territoriales et nationales pluri acteurs autour de la question de leur implication dans les politiques publiques : il s'agit de la création d'un espace de dialogue pour accéder au débat public.

La composition du COPIL a été modifiée avec l'intégration de 2 jeunes puis de leurs suppléants, précédée à chaque fois de débats ouverts en AG. Les jeunes sont impliqués à tous les niveaux du programme : projets, concertation territoriale, pôles thématiques.

c. Passage d'une gouvernance programme à une gouvernance stratégique dans le cas du PRODEAS

Au PRODEAS, un COPIL du programme a été mis en place en mars 2005 avec tous les organisations membres donatrices comme la Ligue de l'Enseignement, les CEMEA, l'UNSA Education, le SGEN CFDT, le SNUpp, le GREF, les PEP, Arts et Vie, la MAIF, la MGEN, le CASDEN. Le programme était mis en œuvre dans des pays non connus des organisations membres et où ils n'avaient pas de partenaires. Puis peu à peu les membres, notamment donateurs se sont retirés et un nombre réduit d'associations membres sont restées réellement impliquées dans le pilotage du PRODEAS²¹. Le décalage était fort entre les apports financiers liés à la mobilisation de certains membres donateurs et le faible engagement partenarial des autres membres. La construction de nouveaux partenariats supposait un investissement qu'ils n'étaient pas en mesure d'assurer. La participation au COPIL du PRODEAS se résumait à entériner les décisions prises par les salariés sans que les organisations membres aient réellement les moyens de les contrôler et de décider en connaissance de cause. Elles se sont contentées de « faire confiance aux salariés ». Les réunions du COPIL du PRODEAS étaient plutôt des réunions d'information.

C'est pour répondre à une telle situation que les salariés de Solidarité Laïque, en relation avec quelques organisations membres, ont décidé de créer un Comité Asie dont l'enjeu était finalement de contraindre Solidarité Laïque comme plate-forme associative à s'engager au niveau politique et stratégique à la hauteur de son engagement financier. Il s'agissait pour ce comité, sur la base de l'expérience acquise en Asie, de réfléchir à une stratégie et d'interpeller le CA de Solidarité Laïque à ce niveau.

Le COPIL du PRODEAS a été mis en œuvre dans un contexte non connu et avec un partenariat qui restait à identifier et à construire, il a abouti à la création d'un comité plus stratégique pour Solidarité Laïque, où le rôle des organisations membres ne se limite pas à leur implication dans les actions, mais également à du suivi, à de la réflexion et à de l'aide à la décision pour le CA de Solidarité Laïque.

d. Non évolution de la gouvernance dans le cas du PROCEAF

L'absence de changement dans la gouvernance du PROCEAF, du moins durant la période de capitalisation, peut être liée à plusieurs facteurs, notamment au contexte de crise et d'incertitude croissantes dans le pays. Il faut également évoquer le conflit lié au positionnement d'un membre du COPIL qui ne trouvait pas de solution. Le Comité consultatif, instance chargée de la régulation des conflits, ne semble pas avoir joué son rôle ou n'a pas été interpellé à ce niveau par le COPIL ou le Comité opérationnel du programme. Une telle situation n'a pas été favorable à une évolution de la gouvernance.

²¹ Rapport intermédiaire de capitalisation, p 11, 2006

3.3.3. Les modes de décision

Les pratiques concernant les modes de décisions sont, au delà des principes affichés, souvent de l'ordre de l'implicite. C'est souvent lorsqu'il n'y a pas consensus, voire qu'il y a conflit, que sont mis en évidence les modes effectifs de décisions. Certaines conditions sont défavorables à des prises de décisions collectives au niveau des instances de gouvernance, comme :

- Le niveau inégal d'information des membres d'une instance, par exemple entre les membres du COPIL du PRODEAS ayant des contacts sur le terrain et ceux n'en ayant pas, ce qui est à l'origine d'une difficulté à prendre une décision collective.
- Les décisions prises dans un cadre bilatéral qui ne font pas réellement consensus et peuvent être contestées

Dans le PRODERE les partenaires Sud²² ont mis en évidence que des décisions avaient été prises en bilatéral, entre chaque organisation membre et son partenaire, et non dans le cadre collectif d'une instance. Le collectif était mis ensuite devant le fait accompli. De la capitalisation de la phase 1 du PRODEAS et des entretiens avec les acteurs Nord du programme ressort la même analyse.

En revanche, d'autres conditions et d'autres pratiques sont favorables à la prise de décision, notamment sur des questions ne faisant pas consensus.

Dans le cas du PCM 2 la décision se fait par consensus, mais plus ou moins rapidement selon les questions abordées. Le fait de débattre ouvertement en AG de l'entrée des jeunes dans la gouvernance a permis de faire jouer la pression collective sur certaines associations réticentes, mais ne pouvant tenir une telle position par rapport aux objectifs du programme. Cette méthode a permis de faire avancer les choses à ce niveau. La prise de décision a fait ensuite l'objet d'un vote à bulletin secret²³ (entretien PCM)

Enfin les différents types de contexte pèsent sur les modes de décision. Ainsi le contexte géopolitique France/Afrique, déjà évoqué peut rendre les prises de décision collective difficiles et se traduire de différentes manières, soit par un alignement des acteurs Sud sur les positions des acteurs Nord, soit par une opposition systématique des acteurs du Sud par rapport aux acteurs du Nord. Dans un tel contexte, les prises de décisions doivent faire l'objet d'une préparation particulièrement soignée en termes de circulation de l'information, de réunions préparatoires par famille d'acteurs pour que le débat soit plus approfondi et la prise de décision mieux fondée. Le contexte politico-administratif caractérisé par des relations de méfiance, de dépendance, voire de crainte, entre les associations et les acteurs publics, comme au Maroc ou de certains pays d'Europe de l'Est, peut de la même manière rendre les prises de décision impliquant pouvoirs publics et organisations de la société civile, difficiles. Ces dernières auront tendance à s'aligner sur les positions de l'administration. Ici également la prise de décision doit faire l'objet d'une préparation et d'un accompagnement.

²² Ateliers partenaires Sud du PRODERE en novembre 2009

²³ Entretien PCM 2

3.3.4. Les modes de circulation de l'information

La question de l'information est un élément stratégique dans la gouvernance des programmes collectif.

Il s'agit de voir comment l'information circule, dans quel sens, sur quels supports et grâce à qui ? Les obstacles à la circulation de l'information pouvant être dus à un contexte de crise ou au manque de formalisation du système de communication du programme, sont à prendre en compte et surtout la manière dont de tels obstacles ont pu être levés.

Le cadre bilatéral de circulation de l'information n'a pas toujours été propice, comme cela a été le cas au début du PRODERE où les acteurs au Sud ont été informés du programme via leurs partenaires du Nord.

Dans le cas du PRODERE

La communication directe entre partenaires nord et sud devait être un outil fondamental pour la compréhension des mécanismes du programme, comme support et comme complément à la communication officielle sur le programme. Cette communication bilatérale permettait d'apporter des réponses à des questions spécifiques et de mieux faire comprendre le contexte et les enjeux sous-jacents à la mise en place du programme.

Mais La qualité de l'information passée par chaque organisation membre était variable, certains partenaires africains étant beaucoup plus au point sur le programme que d'autres, avant comme après la tenue des séminaires²⁴. Certains partenaires n'ont jamais eu de contacts directs avec Solidarité Laïque en tant que telle et ont eu du mal à cerner son rôle en tant que coordinateur d'un collectif²⁵

Au PCM 2, les entretiens ont mis en évidence que le contexte culturel du pays n'était pas toujours favorable au partage et à la circulation de l'information. Des difficultés ont été évoquées lors des entretiens : le manque de reporting par le Bureau exécutif, le fait que les débats lors de rencontres correspondent à des documents trop lourds qui ne se retrouvent pas sur le site du PCM 2 la circulation hiérarchisée de l'information dans le pays ou une circulation informelle de l'information. Mais des bonnes pratiques et des innovations ont été testées dans ce domaine.

²⁴ Cf. Entretiens réalisés avec partenaires du Sud, novembre 2005.

²⁵ Capitalisation phase pilote PRODERE, p 10, 2009

Au PCM 2²⁶

Au niveau du pôle thématique Education Sociale et Solidaire, un groupe de discussion sur Yahoo a été créé avec 12 associations et la mise en ligne de ces échanges sur le site du PCM.

La circulation de l'information préalable à la prise de décision est évoquée : il existe un espace d'instruction et d'échange ouvert avant la prise de décision. Tout le monde est au courant que cela se passe. « Si les gens ne sont pas là tant pis pour eux on avance... »

Du point de vue du Bureau exécutif du PCM, la communication est quotidienne par voie électronique et régulière par skype pour décider de la démarche à adopter en vue de prendre une décision ou pour préparer la logistique d'une rencontre.

3.3.5. La transparence dans la gestion

Le manque de transparence dans la gestion et la répartition des fonds d'un programme incite à une concurrence entre associations pour leur captage ; il est défavorable à une dimension collective. Les ateliers avec les partenaires du PRODERE ont mis en avant les difficultés et les tensions générées par ce problème. Lorsqu'un comité pays du PRODERE exprime ses besoins en budget, est-il au préalable informé du budget global dans le cadre duquel il pourra situer sa demande ? Par exemple des partenaires prenant la décision d'accorder des per-diem aux membres d'une instance de gouvernance doivent le faire en connaissance de cause en étant informés du budget et de l'implication d'une telle décision sur ce budget. Ils auront également à en rendre compte à l'AG.

Dans des programmes comme le PCM et le PROCOPIIL des bonnes pratiques ont été développées allant dans le sens de la transparence et de la co-responsabilité à ce niveau. Ainsi les acteurs responsables du programme gouvernent ensemble le budget et décident de ses orientations majeures. Cela donne sens au principe de coresponsabilité et renforce la transparence.

La transparence dans les décisions concernant la gestion du budget est un élément crucial des programmes collectifs, contribuant à établir la confiance entre les acteurs du programmes ou au contraire facteur de conflits lorsqu'elle fait défaut. Les pratiques de gestion transparente et partagée sont à expérimenter et à mettre en place avec tous les acteurs dans un contexte au départ difficile où les habituels rapports Nord/Sud sont emprunts de suspensions et de méfiances réciproques. En effet la plupart du temps, les acteurs Nord décident seuls de l'attribution des fonds. Un des principaux défis des programmes collectifs est de parvenir, même si cela résulte d'un processus plus ou moins long, à une gestion transparente et partagée Nord/Sud et Est/Ouest.

²⁶ Entretiens acteurs du PCM2

3.3.6. La gestion des conflits

Les conflits sont inévitables dans des programmes collectifs pluri-acteurs, ils sont à valoriser comme une opportunité pour expliciter une situation, un problème de positionnement des acteurs, un défaut de communication, une inéquité dans la gouvernance, un manque de transparence. Les conflits sont aussi l'occasion de requestionner, de remettre en débat les valeurs et de rechercher à nouveau à construire un consensus pour continuer ensemble.

a. Exemples de conflits

Il s'agit dans un premier temps d'analyser la nature du conflit pour envisager la démarche adaptée pour le résoudre. L'analyse des conflits, leur genèse, leur déroulement et la manière dont ils ont été ou non dépassés est très utile pour mieux appréhender les processus à capitaliser. Avoir les points de vue des différents acteurs a été indispensable à ce niveau.

Dans le cas du PRODERE, trois conflits ont été évoqués par la responsable géographique et par les partenaires Sud :

le profil de poste du permanent du secrétaire permanent des comités pays, objet de désaccord entre Solidarité Laïque et les comités nationaux

la responsabilité de la gestion de l'organisation de la rencontre des représentants des 6 comités nationaux en octobre 2009 à Bamako.

le niveau des per-diem

Ces 3 conflits sont liés au mode de gouvernance Nord entraînant un rapport de forces que les partenaires Sud ont rendu explicite, ce qui a conduit à des changements pour une gouvernance plus équilibrée.

Dans le cas du PCM 2, les tensions et conflits ont été considérés inhérents à toute action collective, donc à valoriser.

Dans le cas du PCM2, des tensions sont exprimées autour de la légitimité de l'association ACD créée pour la gestion du PCM : certains auraient souhaité qu'elle soit assurée par une association membre. Cependant aucune des associations membres du PCM2 ne faisait consensus et aux dires de plusieurs partenaires, confier la gestion à un membre l'aurait, de fait, situé au dessus des autres, ce qui risquait de nuire à une construction collective. Le fait que les acteurs du PCM2 reviennent sur cette question est interprété comme un manque de communication sur une telle option.

C'est sur la base de l'analyse du contexte socio-politique marocain et pour éviter les situations de rivalité et de concurrence, que des acteurs du programme se sont entendus pour créer un bureau ad hoc afin de ne pas apparaître comme privilégiant un acteur du programme au détriment des autres.

b. Différents types de conflits

L'analyse des conflits permet de parvenir à une typologie qui contribue à trouver des modes de résolutions adaptés.

- Le manque d'opérationnalisation des principes de gouvernance est lié à une insuffisance de débats et de consensus autour des valeurs à décliner sous un mode opérationnel et à partager. La non explicitation des notions de co-responsabilité, de transparence dans les modes de décision et dans la gestion sont des facteurs de tension et de conflits entre le chef de file et les autres acteurs notamment au Sud et à l'Est. De telles notions débattues au moment de la construction du programme ont besoin souvent d'être rappelées et rediscutées au fur et à mesure du programme, et notamment à des étapes importantes, au moment de prise de décision stratégiques et lors de conflits.
- Le manquement à une obligation contractuelle d'un des acteurs du programme est facteur de conflit. Le cadre contractuel est à rappeler et à ré-expliquer. Il peut être discuté et sa modification envisagée en cohérence avec les objectifs et la charte du programme, à condition qu'une telle modification soit débattue, validée et décidée par les instances.
- Le positionnement d'un partenaire en contradiction avec les valeurs de la charte peut être source de conflits. A ce niveau, certains programmes ont prévu des instances et des dispositifs pour la résolution de ce type de problème.
- Un rapport de forces vécu comme inéquitable par des acteurs du programme peut être source de conflits. Il s'agit dans ce cas d'un conflit de nature politique nécessitant un processus de clarification pour parvenir à un meilleur équilibre. L'intervention d'un tiers peut être requise pour faciliter l'expression de tous. Les instances de gouvernance peuvent intervenir à ce niveau, et notamment Solidarité Laïque, par l'intermédiaire d'un salarié ayant une position hiérarchique plus élevée que les salariés suivant le programme. Une organisation membre mandatée par le CA pourrait éventuellement jouer ce rôle. Des modalités de rencontres spécifiques aux acteurs concernés, telles que cela s'est déroulé pour les acteurs Sud du PRODERE, sont à envisager. Des étapes sont à prévoir pour la résolution du conflit.
- Des conflits liés à des erreurs administratives, de gestion voire à certains problèmes opérationnels peuvent être résolus au niveau de la coordination du programme.
- Des conflits liés à un défaut de communication peuvent avoir des conséquences lourdes, ce qui démontre l'importance de cette dimension dans tout programme collectif pluri-acteurs.

Les conflits sont souvent liés à un ensemble de facteurs qui sont à prendre en compte simultanément.

c. Dispositifs de règlement des conflits prévus

Au niveau du PCM 2, les équipes de coordination sont chargées en premier d'intervenir et d'aider au règlement d'un différend survenu entre acteurs. En cas de non résolution du désaccord, ou si le niveau d'arbitrage nécessite son intervention, c'est au COPIL qu'est soumis le problème et c'est celui-ci qui arbitre.

Dans le cas du PROCOPIL, si des problèmes rencontrés sur les activités touchent à des questions opérationnelles, techniques ou pouvant modifier les projets engagés, le Comité national en informe la coordination à Solidarité Laïque. Si les difficultés rencontrées concernent des questions stratégiques, elles sont traitées au niveau de l'instance de gouvernance, le Comité régional.

3.3.7. Le rôle du chef de file par rapport à la gouvernance

Sur cette question une distinction peut être faite entre les programmes mis en œuvre par Solidarité Laïque avec d'autres organisations non-membres comme le PCM 2, le PROCOPIL et le PROCEAF et ses propres programmes comme le PRODERE et le PRODEAS.

a. Rôle du chef de file dans la gouvernance des programmes mis en œuvre avec des organisations non membres

Les programmes collectifs ont l'ambition de jouer un rôle dans la mise en œuvre des politiques publiques. Des mécanismes de coordination à la fois « forts et souples » doivent pouvoir appuyer des dynamiques politiques pluri-acteurs et mettre en place des formes de gouvernance adaptées. Solidarité Laïque, comme chef de file (selon le MAEE) ou ensemblier (selon sa Charte) joue un rôle central dans la coordination, mais est également présente dans la gouvernance. Des bonnes pratiques sont déjà identifiées par rapport à la gouvernance dans les différents programmes. Du PCM 1 au PCM 2, il y a eu une évolution permettant de différencier le rôle du chef de file dans la gouvernance et dans la coordination.

Au niveau du PCM 2, dans un premier temps le salarié de Solidarité Laïque était à la fois coordinateur général du programme et représentant de Solidarité Laïque au COPIL. Puis cette fonction a été dédoublée, permettant à Solidarité Laïque de distinguer les fonctions correspondant à la gouvernance, de celles correspondant à la coordination, tout en les assurant toutes les deux. Ainsi Solidarité Laïque est représentée au COPIL du PCM 2 par un salarié du chef de file Solidarité Laïque hiérarchiquement supérieur au salarié de Solidarité Laïque coordinateur général du PCM 2 et faisant partie de l'équipe de coordination du programme.

La frontière du technique et du politique évolue au cours du programme en fonction des enjeux et des étapes.

Dans le PCM 1, le chef de file membre du COPIL contrôlait le technique : instruction, attribution suivi des fonds. Dans le PCM 2 a été mis en avant le besoin de distinguer, pour certains aspects, le rôle politique et technique et la nécessité pour le chef de file de se libérer de la gestion du fonds pour se consacrer au pilotage du programme. Première étape : la responsabilité du suivi du fonds a été confiée à une association française et l'instruction des projets soumis à une commission franco-marocaine issue du COPIL. Mais cette commission a fonctionné comme « un filtre d'information pour le COPIL et le chef de file qui n'avaient pas les moyens et l'information pour décider ». Deuxième étape, l'instruction est finalement revenue à l'équipe permanente qui est en état d'alimenter et d'informer le COPIL qui doit avoir assez d'information technique pour être en mesure de décider.

L'exemple ci dessus démontre que si la distinction de la dimension technique (gestion d'un fonds) et de la dimension politique est à faire, les informations doivent circuler entre les deux sphères pour que la gouvernance fonctionne et que les décisions soient prises.

Dans le PROCOPIL, les chargés de mission assumaient des responsabilités techniques mais aussi politiques. Ils sont devenus responsables géographiques également. Il est important d'assurer ces deux rôles politiques et techniques, ainsi être plusieurs de Solidarité Laïque à être impliqués dans un programme « leur a permis d'être plus forts, mais également de distinguer donc de clarifier les rôles ».²⁷

b. Rôle de Solidarité Laïque dans la gouvernance de ses programmes

Dans le cas du PRODEAS comme du PRODERE ce sont d'autres organisations membres du réseau de Solidarité laïque qui ont été choisies pour assurer la présidence du COPIL et non Solidarité Laïque (siège). Un tel aspect n'a pas été pris en compte dans les entretiens. On se sait pas si ces présidents de COPIL représentent leur propre organisation ou le collectif Solidarité Laïque. Ce type de situations peu clarifiées et peu codifiées à ce jour au sein de l'organisation, peut être porteuse de confusions entre CA et membres, entre membres et salariés du siège et entre les membres eux-mêmes. Il est toutefois possible de se demander si une telle configuration n'apparaît pas pour les organisations membres comme un moyen de faire contrepoids à l'équipe salariée. Dans tous les cas une telle option n'est pas sans implication sur l'impossibilité pour l'organisation membre responsable de la présidence de l'organe de gouvernance d'un programme, d'être éligible aux fonds de ce même programme, ceci pour éviter tout conflit d'intérêt.

3.3.8. Les enseignements et les implications en termes de gouvernance

L'analyse des pratiques liées à la gouvernance des programmes collectifs permet d'en tirer les enseignements et les implications pour les salariés, pour le CA et pour les membres de Solidarité Laïque

²⁷ Entretien acteurs PROCOPIL

Quels enseignements et quelles implications en termes de gouvernance d'une action collective ?

Aller vers une gouvernance partagée en permettant aux acteurs du Sud de se positionner à leur niveau

Dans le cas où la gouvernance partagée tarde à se mettre en place, il est important de prévoir un temps et un espace de rencontre propres aux acteurs partenaires du Sud ou de l'Est. Un tel cadre leur permettra d'exprimer ce qui ne ressort pas dans les grandes rencontres, de donner leur point de vue différent conduisant à la remise en cause d'un fonctionnement ou d'un mode de gouvernance. Cette situation vécue au départ comme conflictuelle permet finalement de définir un nouveau mode de gouvernance effectivement partagée.

Il est également important de trouver les moyens et les étapes pour que les bénéficiaires du programme deviennent des acteurs à part entière. Des formes d'organisation ont été trouvées pour permettre à certaines catégories à l'origine cibles du programme de devenir acteurs à part entière. Ainsi l'intégration des jeunes cibles d'un des programmes a pu se faire à travers : la création d'espaces d'expressions adaptés ; leur participation à tous les niveaux du programme, à la réflexion et à la décision. Ce type de recommandations générales vaudrait pour d'autres catégories que sont les femmes ; elles devront tenir compte du contexte et de la société où elles auront à être mis en œuvre.

Créer les conditions d'une prise de décision en permettant des débats préparatoires ouverts

Les décisions sont souvent prises par consensus. Mais sur des sujets faisant objets de visions contradictoires, les débats préparatoires doivent être le plus ouverts possibles afin que chaque point de vue puisse s'exprimer. La prise de décision peut ensuite se faire par vote à bulletin secret.

Prévoir des modes de validation des changements dans la gouvernance qui fassent consensus

Ce qu'il faut retenir ici en termes de pratiques est le mode de validation des changements dans la gouvernance par l'ensemble de l'AG et le fait de débattre ouvertement et collectivement des questions, tout particulièrement celles faisant l'objet de visions divergentes.

Créer les conditions d'une gouvernance partagée à travers des modalités de circulation de l'information adaptées au contexte, accessibles, appropriables

La circulation de l'information est un élément central d'une gouvernance partagée et multi-acteurs, elle dépend également du contexte culturel et politique où s'inscrit chaque programme, mais également du degré d'accès aux techniques modernes de communication. Des modalités adaptées seront à trouver dans chaque cas, sur la base de modes de communication adaptés et appropriables.

Avoir la transparence dans la gestion

La transparence dans la gestion est une question clef dans la mise en œuvre d'un programme collectif. Le manque de transparence dans la gestion et la répartition des fonds d'un programme incite à une concurrence entre associations et génère conflit et méfiance, comme cela a pu être constaté dans plusieurs programmes. Mais des bonnes pratiques ont été développées allant dans le sens de la transparence de la co-responsabilité et de la gouvernance collective du budget.

Avoir un mode de résolution des conflits adapté :

A chaque type de conflit peut correspondre un mode de résolution. Les conflits liés à des erreurs administratives et de gestion, voire à des questions opérationnelles, peuvent être réglé au niveau de la coordination du programme. En revanche le manque d'opérationnalité des valeurs du programme, le problème de positionnement d'un partenaire ou le rapport de forces perçu de façon inéquitable entre acteurs sont d'une nature plus politique et concernent les instances de gouvernance du programme. Pour ce type de conflit de nature politique, des dispositifs spécifiques sont à prévoir et à tester, comme l'intervention d'un tiers extérieur.

Les implications pour Solidarité Laïque

Les compétences requises au niveau des salariés mais également des organisations membres dans le cadre de la mutualisation des savoir-faire, doivent accompagner la mise en place d'une gouvernance partagée et la plus démocratique possible à travers :

- ♦ La maîtrise des outils de communication modernes en veillant à leur accessibilité et à leur appropriation par les différents acteurs Sud et Est, la maîtrise d'autres modes de communication propres à la culture des pays concernés ;
- ♦ La capacité de gestion des conflits dans les programmes pluri-acteurs, porteurs d'enjeux forts pour les valoriser, analyser le jeu des acteurs, l'explicitier, le dépasser. La maîtrise des techniques de médiation ;
- ♦ La maîtrise de l'appui à la concertation et à la négociation, enfin de l'aide à la décision à travers des démarches, des outils et des méthodes d'animation adaptés.
- ♦ Le suivi évaluation de processus, afin d'appréhender l'évolution des enjeux et du positionnement des acteurs du programme en fonction également du contexte.

Les implications pour le CA

Avoir des capacités d'arbitrage en cas de conflit sur un programme

Opérationnaliser davantage les valeurs concernant la gouvernance en y intégrant celles de ses programmes collectifs comme la transparence dans la gestion, la co-responsabilité à tous les niveaux, la recherche de l'implication des cibles comme acteurs de la gouvernance

Les implications pour les organisations membres :

Envisager différents niveaux d'implication possible dans les programmes comme être dans la gouvernance d'un programme en ayant un rôle stratégique, en animant un pôle thématique ou en étant impliqué dans une action de terrain comme la formation. En même temps certains rôles doivent être dissociés, entre celui d'exécution et de mise en œuvre et celui de décision et de suivi. Certains conflits d'intérêts doivent également être évités dans la répartition des rôles. Par exemple les membres d'une instance impliquée dans la sélection des projets soumis aux fonds ne peuvent être candidats. La question de la représentation du chef de file dans un programme est posée : qui doit représenter Solidarité Laïque dans la gouvernance des programmes collectifs ? Quelle que soit la formule retenue, la formalisation de cette représentation par un choix clair, officiel et validé par le collectif est conseillée. La distinction claire entre représentation politique du chef de file et la fonction de coordination assumée par Solidarité Laïque est également à faire.

3.4. Comment se coordonne une action collective ?

La coordination des programmes collectifs constitue le cœur de métier de Solidarité Laïque, elle comporte un certain nombre de grandes fonctions que sont : l'animation et l'organisation de rencontres, de groupes de travail, de forums, la circulation de l'information, la mise en place de système de communication, la mise en relation de différentes familles d'acteurs, la mise en réseau des acteurs. La coordination c'est également, en relation avec la mutualisation des compétences évoquée dans la charte de Solidarité Laïque, la mise en synergie, la complémentarité de différentes compétences et la répartition des rôles. Enfin il faut également inclure dans la coordination les fonctions d'appui et d'accompagnement nécessaires à l'implication des différents acteurs dans le programme.

La qualité de mise en œuvre de ces fonctions est nécessaire à la mise en place d'une gouvernance partagée. En effet une bonne coordination dans un programme collectif pluri-acteurs est la base d'une prise de décision partagée par les acteurs du programme. En ce sens coordination et gouvernance sont liées même si elles renvoient à des rôles et à des fonctions distincts. A titre d'exemple la fonction de réflexion assurée par des groupes thématiques va contribuer à décider des orientations qui sont du ressort de la gouvernance. En même temps le bon fonctionnement de ces groupes thématiques est du ressort de la coordination, du mode d'organisation et du mode d'animation. La fonction d'animation déjà évoquée comme domaine de compétence au niveau de la gouvernance des programmes collectifs est également mobilisée, comme nous le verrons ici, dans le cas de la coordination. Les fonctions de circulation de l'information et de communication déjà prises en compte et mentionnées comme domaines de compétences pour la gouvernance d'une action collective sont de la même manière mobilisées pour que la coordination fonctionne au service d'une gouvernance partagée.

Les grands principes conducteurs de la coordination des programmes collectifs de Solidarité Laïque sont d'être un ensemblier 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 savoir-faire complémentaires de chacun d'entre eux.

Selon sa charte²⁸, Solidarité Laïque est un lieu :

- d'information et de concertation (qui fait quoi ? où ? comment ?) qui permet de développer les complémentarités et d'éviter les concurrences ;
- d'élaboration et de conduite de programmes en fonction des enjeux politiques et stratégiques ;
- de collecte et de répartition des fonds.

La capitalisation a permis de faire émerger les pratiques que Solidarité Laïque avec d'autres acteurs a eu à inventer et à expérimenter pour chacun des programmes, dans le domaine de la coordination en tenant compte des différents contextes, types de programme (programmes Solidarité Laïque ou programmes mis en œuvre avec d'autres acteurs, contexte pays, avec ou sans partenaires). Les autres éléments de contextes pouvant influencer sur la coordination seront également pris en compte dans l'analyse.

Il s'agit de mettre en évidence les modes de travail, les activités et supports mobilisés dans le domaine de l'organisation, de l'animation, de la mise en relation qui ont permis d'accompagner ces dynamiques collectives au Nord, au Sud, à l'Ouest et à l'Est, mais également Nord/Sud et Est/Ouest

²⁸ Charte de Solidarité Laïque, p4

Les différents aspects pris en compte sont : le mode de coordination d'ensemble adopté pour ces programmes avec quelles évolutions, le rôle du chef de file dans la coordination, la facilitation des relations entre familles d'acteurs et à différentes échelles, le rôle des groupes thématiques, l'accompagnement des dynamiques institutionnelles, le rôle des salariés, volontaires et stagiaires.

3.4.1. Le dispositif globale de coordination pour les cinq programmes

Les encadrés ci-dessous présentent les modes de coordination des 5 programmes de Solidarité Laïque : le PCM 2, le PROCOPIL et le PROCEAF que Solidarité Laïque met en œuvre comme chef de file avec d'autres organisations qui ne sont pas toutes membres, et le PRODERE et le PRODEAS qui sont des programmes de Solidarité Laïque.

La coordination du PCM 2

La coordination du PCM est assurée par l'Equipe siège (3 personnes) et le Bureau exécutif (7 personnes) Association Dia (1 personne).

L'Equipe siège est constituée de 2 personnes : une chargée de mission géographique, un responsable administratif. Son rôle est d'assurer la coordination générale de l'ensemble du programme (suivi et collaboration étroite avec le Bureau exécutif marocain et avec le chargé de communication, le suivi administratif (relecture des conventions de partenariat) et le suivi financier, enfin d'être impliqué dans la gouvernance. Chacune de ces 3 fonctions étant assurée par une personne différente.

Modification : dans une logique nécessaire de retrait dans le suivi quotidien pour amorcer la 3ème phase du PCM, depuis août 2009, un recentrage des activités de la coordination par Solidarité Laïque est prévu sur les processus d'évaluation et de capitalisation.

Le Bureau exécutif marocain : est Constitué d'un directeur exécutif, d'un chargé du suivi des projets du Fonds d'Appui à Projets (FAP), d'une chargée du suivi de l'animation transversale (pôles thématiques et activités transversales) d'une chargée de la communication de la valorisation des expériences et de l'éducation au développement, d'un responsable administratif et financier, d'une volontaire chargée de l'animation provinciale et du suivi des projets du Fonds d'appui aux initiatives régionales (FAIR), enfin d'une volontaire chargée de communication.

Son rôle est d'exécuter les décisions du COPIL, d'assurer un suivi financier et opérationnel des actions réalisées dans le cadre du PCM, de coordonner et de planifier le travail de l'équipe du Bureau, d'assurer le contrôle financier et comptable des projets et des plans d'initiatives régionaux du Programme, d'assurer le suivi terrain et le contrôle du bon déroulement des projets et des plans d'animation du Programme, d'aider le Comité de suivi de la capitalisation dans sa mise en œuvre des activités de récolte d'informations et d'expériences, d'être chargé de la formation des associations membres, de l'aide à l'organisation des activités transversales du PCM et du service de communication, d'éducation au développement, d'échanges et de valorisation des expériences, d'assurer la communication du PCM 2. Le Bureau exécutif est porté administrativement par l'Association Concertation et Développement (Maroc).

Association Dia : le suivi des projets FAP est assuré par une pers. de l'Association DIA en France.

Moyens humains Coordination SL du PCM = 2 temps pleins.

La coordination du PROCOPIL

Coordinations nationales

4 réseaux nationaux coordonnateurs sur les 4 pays : Solidarité Laïque, FONPC (Roumanie), RNE (Bulgarie) ; APSCF (Moldavie).

Rôle et mandat : Mise en œuvre des actions du programme, garantie de la circulation de l'information entre les acteurs du programme, interface avec les pouvoirs publics nationaux.

Modifications : depuis 2007 les coordinations nationales sont assurées par les salariés des 4 réseaux, elles se sont fondues dans les structures pérennes que sont les réseaux nationaux et sont ainsi durables.

Au niveau transnational :

Le rôle de Solidarité Laïque comme chef de file est d'avoir en charge les aspects financiers de l'ensemble du programme et d'assurer la transparence des informations relatives au budget pour l'ensemble des partenaires. Il intervient également en cas de désaccord et en l'absence de recherche de solution il en réfère au MAEE.

Au total une dizaine de personnes sont impliquées dans la coordination du Procopil dans les 4 pays, parmi lesquelles une personne est responsable des formations pour l'ensemble des réseaux nationaux. Mais ces personnes chargées de la coordination ne sont pas salariés du programme, mais des 4 réseaux nationaux.

Mode de fonctionnement : bilan des activités fait par tous les acteurs du Procopil, rédaction concertée d'un document programme qui fixe le cadre annuel de travail et élaboration du budget en conséquence.

La coordination du PROCEAF

Le Comité de coordination

Constitué des membres du Comité de pilotage Afghanistan Libre, Afrane, Solidarité Afghanistan Belgique et des associations partenaires du projet Sport Sans Frontières et Ensemble Pour l'Afghanistan (pour la mise en œuvre des actions notamment) ; Gref et Sgen-CFDT (pour un appui technique notamment) et d'un coordinateur de SL (siège à tiers temps)

Son mandat est de représenter le Comité de pilotage vis-à-vis des bailleurs de fonds et des partenaires institutionnels et associatifs, d'être responsable financier des subventions, de veiller à ce que les décisions du Comité de pilotage soient transmises aux chefs de mission en Afghanistan et à ce que la concertation sur le terrain entre les associations membres soit effective, de participer à la mise en œuvre des activités et aux réunions de concertation sur le terrain.

Les missions du coordinateur sont : la coordination interne (lien entre les partenaires, organisation des réunions, visites des projets, appui aux partenaires selon besoins, rédaction de rapports), l'implication dans le suivi/évaluation pédagogique des formations (travail avec les responsables éducatifs des partenaires, mise en place de grilles, observations de classes) la représentation du PROCEAF (auprès du MAEE, des acteurs de l'éducation, identification de partenaires potentiels...)

Modifications

Présence d'un coordinateur terrain pendant 6 mois puis absence de successeur. De fait ce rôle a été assuré par l'équipe siège de Solidarité Laïque en effectuant des missions régulières en Afghanistan.

Comité opérationnel

Constitué de Solidarité Laïque, coordinateur ; Associations signataires d'un Protocole Inter Associatif

Son mandat est de développer des partenariats et des formes de concertation possibles sur le terrain, de faire un suivi technique et financier général des activités et un suivi général de la recherche de fonds.

La coordination du PRODERE

La coordination du PRODERE est assurée au niveau :

- de l'ensemble du programme par la cellule d'appui technique constituée par Solidarité Laïque et par les chefs de file thématiques CEMEA (Petite Enfance), Ligue de l'enseignement (Education de Base), EEDF (Education Non Formelle), Unsa-Education (Développement Local)
- de chacun des 5 pays par un comité national.

❑ Au niveau de l'ensemble du programme

Solidarité Laïque met en œuvre les orientations définies par le comité de pilotage ; assure la bonne circulation de l'information au sein de toutes les instances du programme ; prépare et anime les réunions de coordination ; élabore des propositions d'orientation politique et technique en lien avec le comité de pilotage ; assure la gestion et répartition financière de la subvention, en lien avec le comité de pilotage. (1, 50 temps de travail au siège)

Les chefs de file thématiques, référents et animateurs de la thématique qu'ils pilotent pour l'ensemble des acteurs impliqués, ont pour mission : d'animer les groupes de travail thématique regroupant des acteurs de terrain, de collecter toutes les informations utiles et indispensables se rapportant à la thématique qu'il pilote (textes législatifs, rapports) , de veiller au suivi de la programmation des activités de terrain et au respect des échéances, d'appuyer la cellule d'appui technique en matière de coordination du programme.

Modification²⁹ : une coordination sous régionale constituée d'1 coordinateur sous-régional, de 5 représentants des cinq comités nationaux et des personnes ressources a été créée en octobre 2009. Mais elle n'est pas encore opérationnelle, Son rôle serait d'être garant de l'efficacité et de la bonne gestion du programme au niveau sous-régional. Ses missions seraient de : mutualiser l'ensemble des compétences et des savoirs faire, identifier, diffuser et adopter de bonnes pratiques, adapter et démultiplier les expériences réussies, veiller à l'harmonisation des actions au niveau des cinq pays, pour en optimiser l'impact, définir une stratégie d'émergence d'une expertise sous-régionale en matière d'éducation et les actions à mettre en œuvre au niveau sous-régional, accompagner et appuyer les réseaux nationaux dans leurs activités.

❑ Au niveau de chaque pays

Un comité national est constitué de représentants des organisations africaines partenaires des organisations membres de Solidarité Laïque impliquées dans le programme. Une structure de 4 à 10 personnes gère le comité national (1 secrétaire permanent, 3 représentants des organisations africaines assurant les rôles de trésorier, coordinateur, président). Comme interlocuteur privilégié de la cellule d'appui technique et organe de coordination au niveau local et national, ses missions sont de : définir les grandes orientations et priorités à mettre en œuvre dans les quatre thématiques au niveau national ; identifier les besoins prioritaires ; gérer le FAIL au niveau national ; coordonner les actions de terrain au niveau national ; sélectionner et valider les propositions d'actions à développer sur le terrain ; diffuser toute information en lien avec le programme ; mettre en œuvre les grandes orientations du programme au niveau national ; assurer la promotion et la communication du programme au niveau national. Depuis 2009 un secrétaire permanent est recruté par Comité national.

Modification : une reconnaissance juridique des comités nationaux est prévue pour aller dans le sens de la pérennité³⁰

²⁹ CR du COPIL transnational du 11 janvier 2010

La Coordination du PRODEAS

Dans le cas du PRODEAS, toutes les fonctions de coordination, d'animation, d'orientation et d'aide à la décision sont assurées par le chargé de mission terrain salarié de Solidarité Laïque et par le chargé de mission Solidarité Laïque devenu responsable géographique Asie. (1,75 temps de travail)

Les modes de coordination tels que présentés dans ces encadrés résultent également d'un processus de co-construction. Ils sont définis et théoriquement co-construits au moment de la phase pilote mais ils subissent souvent des modifications en cours de programme.

Dans le cas du PCM 2 et PROCOPIL, la coordination d'ensemble prévoit, en plus d'une coordination générale au Nord assurée dans tous les cas par des salariés du chef de file, différents modes de coordination au Sud ou à l'Est :

- Dans le cas du PCM 2, un bureau exécutif marocain met en œuvre les décisions du COPIL, assure le contrôle financier et comptable des projets et des plans d'initiatives régionaux du Programme, enfin assure le suivi terrain et le contrôle du bon déroulement des projets et la communication du programme.
- Dans le cas du PROCOPIL, depuis 2007 il n'y a pas de bureau spécifique mais ce sont des salariés des réseaux nationaux qui sont chargés de la coordination et constituent en quelque sorte l'unité technique du programme. Il faut préciser le caractère pérenne de cette organisation.

Dans le cas du PROCEAF la coordination en Afghanistan a fonctionné pendant 6 mois. En l'absence de successeur, la coordination a été effectuée lors des missions de l'équipe du siège dans le pays.

Dans le cas du PRODERE la coordination générale est assurée par Solidarité Laïque avec l'appui des chefs de file thématiques. La coordination par pays est assurée par chaque comité national. Pour accompagner les modifications récentes dans la gouvernance transnational, il est prévu la mise en place d'une coordination sous-régionale mais qui reste à définir. Dans le cas du PRODEAS la coordination générale est assurée par Solidarité Laïque

3.4.2. Le rôle de chef de file dans la coordination

Les résultats de la capitalisation ont fait émergé le rôle de file ou de la tête de réseau dans la coordination à différents niveaux : les différents modes d'occupation de la fonction de chef de file, les autres rôles du chef de file dans un programme, enfin l'évolution du rôle du chef de file lorsque les autres acteurs du programme deviennent autonomes. Le rôle du chef de file par rapport à la gouvernance d'un programme et la distinction entre politique et technique ont été traités au chapitre 3.3.7 sur la gouvernance. La distinction est faite ici entre les programmes que Solidarité Laïque met en œuvre avec d'autres acteurs notamment des

³⁰ CR du COPIL transnational

organisations non-membres et les programmes que Solidarité Laïque met en œuvre avec ses membres. Dans tous les cas étudiés, Solidarité Laïque assume la fonction de coordination générale des activités.

a. Chef de file ou ensemblier pour le PCM 2, PROCOPIL et PROCEAF ?

Solidarité Laïque occupe dans ces programmes collectifs un rôle d'ensemblier qui prend des formes variables selon les contextes. Elle peut être conduite à occuper un rôle fort nécessaire face aux forces centrifuges et aux tendances individualistes des associations membres et partenaires. En effet celles-ci sont souvent réticentes au départ à entrer dans une dynamique collective, dans laquelle elles craignent de perdre leur identité. A l'autre extrême Solidarité Laïque peut ne pas être présentée comme chef de file comme dans le cas du PROCOPIL.

Dans le cas du PCM 2: « on a même été coercitif pour obliger les gens à faire ce qu'ils n'avaient pas l'habitude de faire, c'est à dire travailler en collectif, travailler en pluri-acteurs notamment avec l'Etat, faire entrer les jeunes dans les processus de décision » Etre chef de file c'est aussi jouer un rôle de locomotive pour faire avancer les choses.³¹ Le rôle de Solidarité Laïque pour être moteur de cette dynamique collective est caractérisé de cette manière lors d'un entretien :

- avoir un rôle d'ensemblier dans le but de réunir tous les éléments de débat afin de les rendre intelligibles et cohérents pour guider la stratégie du programme ;
- lorsqu'il y a des blocages, s'informer le plus précisément possible pour être en mesure d'arbitrer en vue d'un règlement à l'amiable dans le respect des principes régissant le programme (charte / conventions / règlements intérieurs lorsqu'ils existent);
- être à la fois sur un mode souple (accepter des fonctionnements différents dans le souci de l'efficacité) mais suffisamment rigide pour maintenir la dynamique et la démarche de co-construction des activités.

Dans le PROCOPIL : le rôle de Solidarité Laïque est différent, comme coordinateur de plusieurs plates formes nationales déjà structurées. Mais sa fonction d'ensemblier reste nécessaire aux différents niveaux du programme.

Dans le cas du PROCEAF, le chef de file a joué un rôle dans la dynamique collective en organisant des réunions à Paris. Mais des réunions de coordination générale sur le terrain n'ont pas été organisées étant donné la dégradation du contexte. En même temps Solidarité Laïque reconnaît avoir sous-estimé le manque de volonté des associations du Nord à se concerter. Le fait que le financement passe par Solidarité Laïque renforçait son image comme bailleur. Les associations considéraient qu'elles avaient assez à faire avec leur propre projet et ont tenu à conserver leur identité associative en craignant de se fondre dans le collectif. Le manque de règles préalables pour la répartition des fonds alloués aux associations a suscité une concurrence entre elles.³²

³¹ Entretien acteurs PCM 2

³² Entretiens acteurs PROCEAF

b. Rôle de Solidarité Laïque dans ses propres programmes

Pour le PRODEAS, la méconnaissance du contexte et l'absence de partenaire au démarrage du programme, ont requis des missions longues des salariés sur le terrain, soit 8 mois au Sri Lanka, pour que des dynamiques collectives soient identifiées et les actions conduites. Dans ce programme, Solidarité Laïque s'est retrouvée, en contradiction avec ses principes, un opérateur direct des actions au Sri Lanka notamment.

Dans le cas du PRODEAS, en l'absence de partenaire clairement identifié au moment du montage du programme, des contacts ont été établis avec certains acteurs collectifs, syndicats et réseaux déjà en place et des initiatives ont été prises pour mettre en relation les partenaires locaux. Des outils ont été mobilisés et des sujets échangés (projets, échanges de pratiques, élaboration d'outils, initiatives collectives). Il est à noter cependant les difficultés : à chaque changement de coordinateur à Solidarité Laïque (4 personnes sur 4 ans ont au total occupé le poste de coordinateur), la dynamique collective encore fragile retombait. Le rôle du salarié a consisté en de la substitution aux syndicats locaux qui ne parvenaient pas à organiser la construction des écoles comme prévu. Plusieurs entretiens ont évoqué également la difficulté des partenaires à appréhender le rôle du chef de file et ses liens avec les organisations membres impliquées dans le programme. En France la coordination des organisations membres a été très difficile à réaliser, voire impossible, conduisant finalement à la création d'un Comité Asie pour parvenir à capitaliser et à tirer partie de l'expérience et des pratiques développées dans le PRODEAS pour l'avenir. Mais de telles pratiques, notamment l'évolution du rôle des salariés de Solidarité Laïque comme intermédiaire de la coordination restent à capitaliser. Un tel processus serait d'autant plus utile que les pratiques développées au Sri Lanka, au delà des difficultés et du temps requis, ont finalement porté des fruits qui se concrétisent aujourd'hui avec d'autres projets et sur d'autres régions du pays.

Dans le cas du PRODERE, la capitalisation de la phase pilote a mis en avant que les comités nationaux ont permis un travail efficace et productif, sur des dossiers concrets à monter. Les partenaires de chaque pays qui se connaissaient à peine, ont ainsi appris à travailler ensemble. La coordination des comités nationaux devait être assurée par une des organisations membres du programme ou par des représentants des organisations africaines partenaires des organisations membres. Leur rôle a été fondamental pour le succès de l'animation du groupe et pour son travail de centralisation, en raison des difficultés de communication entre les membres. Dans un premier temps la dynamique nationale est restée limitée. Un nombre suffisant de rencontres a été nécessaire pour qu'une véritable dynamique collective se dégage et que les groupes de travail mettent au point un rythme et une méthode de travail adaptée. Depuis les comités ont acquis une certaine visibilité notamment du fait de leur responsabilité dans la mise en place du Fonds d'Appui aux Initiatives locales (FAIL) qui a contribué à les crédibiliser. Cependant le fonctionnement des comités nationaux varie d'un pays à l'autre

selon la dispersion géographique des membres, une communication insuffisante et une tendance des organisations de la capitale à concentrer le pouvoir³³

Le chef de file peut aussi remplir d'autres rôles dans un programme collectif, il est responsable et garant du contrat vis à vis du bailleur de fonds ce qui crée pour lui des obligations. Il exerce donc un rôle de suivi sur les actions conduites ainsi qu'un contrôle. Il peut éventuellement intervenir comme arbitre en cas de conflit, dans ce cas il se doit d'être exemplaire donc ne pas être porteur de projet pour être sûr qu'il n'y ait pas conflit d'intérêts. Il est en quelque sorte le « gardien du temple »³⁴

c. Evolution du rôle du chef de file avec l'autonomisation des acteurs

Avec l'évolution du programme, l'appropriation des processus, la création d'une identité collective et l'autonomisation des acteurs au Sud et à l'Est, le rôle du chef de file va évoluer.

Comment formaliser cette évolution du rôle du chef de file : au départ fort et pro-actif au niveau de la coordination pour être l'animateur et le moteur d'une dynamique pluri-acteurs collective pour aller vers un retrait progressif une fois que la dynamique est ancrée ?

Cette évolution du rôle du chef de file comporte des éléments de transmission, de renforcement des capacités et de repositionnement des uns et des autres. Il devient un partenaire stratégique. A cette étape Solidarité Laïque se trouve dans une dynamique de retrait et de définition d'un autre positionnement : d'une coordination générale des programmes à une co-coordination avec les acteurs locaux ?. C'est l'étape présente qu'il convient de capitaliser, notamment pour le PCM 2 et pour le PROCOPIL.

3.4.3. La facilitation des relations entre familles d'acteurs à différentes échelles

Dans tous les cas, la nécessité d'une coordination forte (qu'elle soit portée par des équipes salariées ou des organisations volontaires), donc des moyens adaptés, est relevée pour permettre le développement de synergies multi acteurs, et dépasser les strictes enjeux individuels.

Dans le cas du PCM 2 des pratiques d'animation ont été développées pour renforcer notamment les dynamiques pluri-acteurs (société civile, pouvoirs publics, collectivités locales) par exemple au niveau provincial

³³ CR du COPIL transnational du 11/1/10

³⁴ Entretien PROCOPIL

Dans le cadre du PCM 2, il existe au niveau provincial des associations, des collectivités territoriales, des délégations ministérielles intervenant sur une même thématique. Cependant, leur niveau de concertation diffère selon les provinces, ce qui peut conduire à une mauvaise articulation entre les actions menées par ces différents acteurs. Par l'intermédiaire du Pôle de Concertation pluri-acteurs Provincial, le Programme Concerté Maroc souhaite donc contribuer à renforcer le lien entre ces acteurs. Ces pôles provinciaux ont pour vocation d'être des lieux de concertation, d'échanges, d'information, de débat et de réflexion. Ce sont donc de véritables espaces de dialogue où sont recherchées les synergies en matière d'éducation-animation, de formation-insertion professionnelle, d'économie solidaire et sociale et de citoyenneté pour les jeunes (les quatre thématiques du PCM 2). Certaines associations membres du PCM 2 ont d'ores et déjà réussi à créer ces pôles provinciaux au sein desquels elles ont formalisé un projet qu'elles souhaitent à présent mettre en oeuvre. Ces consortiums devront démontrer au préalable qu'ils ont rempli les critères définis par le Programme³⁵. Des pratiques d'animation ont été développées pour appuyer les débats au niveau des pôles provinciaux et parvenir à définir un projet³⁶

Dans le cas du PROCOPIL, un mode d'organisation a été prévu pour prendre en compte les particularités de certains acteurs dans une action collective.

Pour faciliter cette prise en compte des différentes procédures entre collectivités locales et les autres acteurs, une bonne pratique au niveau du PROCOPIL a consisté à avoir pour les 4 Conseils Généraux (Savoie, Aveyron, Marne, Nord) un chef de file qui permet de garantir la compréhension du champ d'action des collectivités locales et de leurs spécificités³⁷

3.4.4. L'animation des groupes thématiques

Les pôles thématiques ont été conçus pour favoriser la dynamique collective pluri-acteurs. Par exemple dans le cas du PRODERE, les rencontres ont lieu, à chaque fois dans un pays différent. Mais le fonctionnement des pôles thématiques est souvent caractérisé par un manque d'engagement des membres (pôle Economie Sociale et Solidaire au PCM 2), et par leur non-contribution, leur absence de proposition, et la tendance à être dans une situation d'attente (pôle éducation de base, PRODERE). Dans le cas du PCM 2, 4 pôles thématiques ont été lancés depuis un an animé par un binôme franco-marocain. Pour l'instant chaque pôle évolue à sa manière selon des modes d'animation variables. Des lettres d'engagement pour les membres de chaque pôle ont été prévues. Dans le cas du PRODERE, des démarches et méthodes ont été testées et méritent d'être présentées :

³⁵ Cahier de procédure, stratégie globale d'animation provinciale, PCM2, 2009

³⁶ Entretiens acteurs PCM 2

³⁷ Entretien acteurs PROCOPIL

Le groupe thématique Education de base du PRODERE, animé par la Ligue de l'Enseignement autour de la rédaction d'un livret sur la déperdition scolaire à partir du partage d'expérience, a été mis en place. Le thème a fait l'objet d'un choix collectivement. Mais par la suite, les participants envoyés par les partenaires n'avaient pas toujours le profil et l'expérience leur permettant de contribuer au groupe. Pour faire toutefois avancer le travail, le groupe a décidé de se rencontrer, plutôt que de fonctionner « à distance ». Une autre démarche a été la position ferme adoptée par l'animateur refusant d'adopter les méthodes habituelles qui auraient consisté à ce qu'il fasse une première proposition sur laquelle les acteurs Sud n'auraient qu'à se positionner. Au contraire chacun des participants a eu à mettre sur la table sa propre expérience. Le processus fut laborieux mais a permis le démarrage d'une démarche collective et un début de construction qui reste à finaliser³⁸.

Dans le PCM 2, des organisations également ont été volontaires pour animer les pôles, bénéficiant d'un appui financier, d'un appui des équipes de coordination du programme, et dans un cadre proposé par les membres du pôle et validé par les instances de gouvernance du programme.

Le rôle des équipes de coordination dans les programmes semble ainsi se définir autour de quatre fonctions majeures : Appui, Animation, Accompagnement et suivi des activités.

3.4.5. L'accompagnement des évolutions partenariales diverses et non linéaires

Les entretiens et la lecture documentaire ont mis en évidence les diverses formes du collectif et le caractère non linéaire des évolutions. Comment se fait le passage du bilatéral au collectif, et parfois même de l'unilatéral, au bilatéral, jusqu'au collectif ? Chacun des programmes peut être caractérisé avec son évolution spécifique :

- Dans le cas du PRODERE, la dynamique est passée de l'unilatéral (le Nord aide le Sud), au bilatéral jusqu'au collectif. Cette évolution s'est faite non sans difficulté, les organisations membres de Solidarité Laïque ayant des réticences à travailler ensemble. Au Sud, des comités nationaux puis régionaux (multi-pays) ont été mis en place. Au Nord, une cellule d'appui technique réunissant les responsables thématiques a été mise en place pour programmer et mutualiser les activités. Ces différents dispositifs ont contribué au dépassement des approches bilatérales de départ.
- Dans le cadre du PRODEAS, l'absence de relation au Sri Lanka et en Inde a supposé la recherche de partenaires (via les réseaux existants SOLIDAR, l'International de l'Education) pour parvenir à construire du bilatéral dans un contexte non connu. Il a été difficile, dans un premier temps, de construire du collectif au Nord (les organisations membres se retirent sauf quelques unes) et sur place. Ce n'est que grâce à un long investissement en animation sur le terrain à l'issue du programme que des dynamiques collectives ont pu être identifiées.

³⁸ Entretien PRODERE

- Dans le cas du PROCEAF, la dynamique a été initiée autour de relations bilatérales entre petites ONG, non-membres de Solidarité Laïque et leurs partenaires afghans, mais elle n'avait pas abouti au développement d'un collectif au Nord, du fait de la réticence des autres organisations et de la faiblesse de la coordination à Paris, et encore moins au Sud, à cause du contexte afghan rendant impossible tout travail de coordination sur place.
- Au début du PCER (programme précédent le PROCOPIL), il y avait des relations entre collectifs, la FONPC en Roumanie et le Comité PECO au Nord. Mais dans le cadre de la mise en place des activités, des binômes, voire des trinômes partenariaux se sont mis en place pour des actions de formation, de plaidoyer ou de réalisation de projets en vue de créer des alliances.
- Dans le cas du PCM2, un mode d'adhésion individuel au départ accompagné d'un fort investissement du programme dans un travail de coordination, d'animation de réseaux, pour tisser des liens entre les acteurs. Il s'agissait de privilégier le collectif dans un premier temps et d'éviter l'enfermement en bilatéral qui prévalait auparavant. D'autre part, le caractère collectif des projets éligibles au financement, comme critère de sélection a joué dans le même sens.

Une telle diversité des évolutions des formes du collectif et des logiques partenariales des programmes collectifs n'est pas sans conséquence pour Solidarité Laïque et requiert des compétences pour les accompagner. Une capacité d'analyse et de suivi institutionnels, mais également un savoir faire dans le domaine de l'animation de réseaux, afin de ne pas être enfermé dans des schémas linéaires d'évolution doit faire partie des compétences de Solidarité Laïque et de ses salariés.

3.4.6. Le rôle des salariés, des volontaires et des stagiaires

Les ressources humaines mobilisées dans ces programmes collectifs sont de différents types et leur rôle respectif est à définir.

a. Définir le rôle des salariés

Les rôles des salariés travaillant au niveau de la coordination et de l'administration des programmes au Sud ou à l'Est sont souvent définis. En revanche le rôle des salariés des équipes Nord travaillant dans le programme au niveau de Solidarité Laïque comme chargés de mission ou responsables géographique l'est rarement.

Dans le cas du PCM 2 le rôle des 9 salariés du Bureau Exécutif sur place a été clairement défini. En revanche celui des salariés de Dia et de Solidarité Laïque (coordonnateur général) ne l'ont pas été. Ce manque de clarification a entraîné des difficultés au niveau du rôle occupé par la salariée de Dia dans le COPIL du PCM 2 où elle défendait des positions contraires à celle du Bureau Exécutif et du coordonnateur. Suite à un conflit explicité par Solidarité Laïque, la situation a pu se clarifier et c'est une autre personne de Dia qui participe au COPIL comme décideur³⁹

³⁹ Entretiens acteurs PCM 2

Dans le cas du PRODERE la non clarification du rôle de la responsable géographique de Solidarité Laïque a été facteur de nombreuses tensions, chaque partenaire ayant sa propre interprétation de ce qu'elle devait faire et ne pas faire ⁴⁰.

Le rôle des salariés au Sud et à l'Est est également à prendre en compte dans la dynamisation du collectif. A ce niveau des difficultés ont été rencontrées conduisant à modifier les pratiques.

Au niveau du PCER, le Comité Peco salariait directement un permanent en Roumanie. Une telle pratique perçue comme de l'ingérence par les partenaires n'a pas été reproduite par la suite dans le PROCOPIL ⁴¹

Dans le cas du PRODERE, un secrétaire permanent a été recruté pour chaque comité pays, mais dans le climat de suspicion entre acteurs Nord et Sud, la définition de son profil de poste a fait l'objet de conflits, les seconds le voyant comme un moyen de contrôle du Nord sur leurs activités. Dans un tel contexte les acteurs du Sud tendent à limiter le domaine d'actions de leur secrétaire permanent à l'exécution des tâches d'administration, d'information et de gestion mais non à de la coordination qui reste du ressort du bureau. Le niveau de rémunération du secrétaire permanent par rapport aux salaires pratiqués dans les pays fait l'objet d'interrogations par les partenaires du Sud ⁴² Il est souhaitable que de telles difficultés conduisent à rechercher avec les acteurs Sud des modalités de recrutement faisant consensus.

b. Le recours au volontariat

Le recours au volontaires ou au stagiaires dans le cadre de programmes collectifs complexes peut poser problème, étant donné leur niveau de compétence et d'expérience limité. L'évaluation du dispositif de volontariat de solidarité internationale du MAEE ⁴³ met en avant la perception mitigée du volontariat par les partenaires locaux, notamment au Maroc où les volontaires sont perçus en substitution aux compétences locales. En cas de recours au volontariat, le travail du volontaire serait à bien circonscrire et organiser sur une base favorisant des relations équilibrées, le partage de responsabilités et le transfert de compétences dans les deux sens dans le cadre d'un binôme entre le volontaire et un homologue national. Une telle formule a également le mérite de s'inscrire dans une approche pérenne pour le partenaire, le savoir faire du volontaire étant transféré à son homologue.

Dans le cas du PCM 2, la fonction d'animation provinciale est confiée à des volontaires français. Le recours à des volontaires français doit être l'occasion de constituer des binômes avec des marocains afin d'assurer un meilleur relais au plan local, en permettant notamment que les échanges se fassent en langue arabe pour une égalité de compréhension par tous ⁴⁴

⁴⁰ Entretiens acteurs PCM 2

⁴¹ Entretien acteurs PROCOPIL

⁴² Entretiens acteurs PRODERE

⁴³ Evaluation du dispositif de Volontariat de Solidarité International, IRAM, 2009

⁴⁴ Entretien acteurs PCM 2

3.4.7. Les enseignements et les implications au niveau de la coordination

L'analyse des pratiques liées à la coordination des programmes collectifs permet d'en tirer les enseignements et les implications pour les salariés, pour le CA et pour les membres de Solidarité Laïque

Quels enseignements et quelles implications au niveau de la coordination des programmes collectifs ?

La coordination des programmes collectifs constitue le cœur de métier de Solidarité Laïque, elle comporte les fonctions d'animation et d'organisation de rencontres, de groupes de travail, de forums, de circulation de l'information, de mise en place de système de communication, de mise en relation de différentes familles d'acteurs, de mise en réseau des acteurs. La coordination c'est également, en relation avec la mutualisation des compétences évoquée dans la charte de Solidarité Laïque, la mise en synergie, la complémentarité de différentes compétences et la répartition des rôles. Enfin il faut également inclure les fonctions d'appui et d'accompagnement nécessaires à l'implication des différents acteurs dans le programme. La qualité de mise en œuvre de ces fonctions est nécessaire à la mise en place d'une gouvernance partagée.

Les pratiques d'animation et de coordination pour accompagner la diversité des dynamiques collectives

Au niveau de la mise en œuvre des programmes, des pratiques sont développées en matière de coordination et d'animation pour accompagner la diversité des dynamiques collectives. Ces pratiques renvoient à des savoir-faire déjà évoqués.

Au niveau global des programmes

La coordination d'ensemble renvoie au montage global et au dispositif adopté qui prévoit, en plus d'une coordination au Nord assurée par le chef de file, différents modes de coordination au Sud ou à l'Est.

Le rôle du chef de file

Solidarité Laïque doit pouvoir endosser plusieurs rôles comme chef de file dans la construction collective selon les contextes :

- Il peut être moteur en faisant l'interface entre partenaires au Nord ou partenaires au Sud (PCM 2, PRODERE). Il est considéré comme un obstacle lorsque les financements passent par lui et qu'il n'y a pas de volonté de convergence partenariale forte et de synergie multi acteurs (PROCEAF).
- Il peut aussi devenir opérateur direct dans un contexte de post-urgence tant que les acteurs locaux ne sont pas identifiés (PRODEAS).
- Il peut aussi assurer un rôle plus restreint (juridique et financier) de garant de la convention avec le bailleur, et être un partenaire co-animateur d'un programme en alliance avec des plateformes associatives au Sud ou à l'Est (PROCOPIL).

Le chef de file est responsable de la coordination au niveau de laquelle il intervient, il est engagé en même temps dans la gouvernance. Il assure donc à la fois un rôle technique et politique dans la mise en œuvre d'un programme. La distinction des rôles du chef de file dans la coordination et dans la gouvernance a été assurée grâce à l'implication de salariés occupant des fonctions hiérarchiques différentes à Solidarité Laïque au niveau des instances de gouvernance et des fonctions de coordination des programmes. Le chef de file assurant un rôle de garant vis à vis du bailleur, doit être irréprochable donc ne pas être impliqué comme bénéficiaire des fonds mis en place. Tout conflit d'intérêts est à éviter.

L'évolution du rôle du chef de file, avec l'autonomisation des acteurs et des processus, comportera des

éléments de transmission, de renforcement des capacités et de repositionnement des uns et des autres. Il deviendra un partenaire stratégique. Il s'agit d'un processus à prévoir mais également à capitaliser.

Clarification du rôle des salariés

Il est important que la place, le rôle, le statut et l'organisme de rattachement des salariés au Sud et à l'Est soient définis de manière concertée. Il est recommandé que ces salariés dépendent d'organisations des pays partenaires du Sud ou de l'Est.

Le rôle des salariés tant au Nord qu'au Sud et à l'Est est à préciser en particulier au niveau des fonctions et des tâches à remplir correspondant à la coordination, mais également au niveau des responsabilités correspondant à la gouvernance. Le manque de clarification des rôles des salariés de Solidarité Laïque dans les programmes a été facteur de confusion et de conflit. Enfin il est recommandé que la fonction de gestion/suivi comptable des programmes soit assurée par un salarié de Solidarité Laïque distinct de celui qui assure la fonction technique de coordination générale.

Diversité des dynamiques collectives, capacité à les identifier, les accompagner et les suivre dans des évolutions qui ne sont pas linéaires

Le passage du bilatéral au collectif ne se fait pas de manière linéaire et selon un même schéma. Ainsi la relation bilatérale peut être une étape pour se connaître, elle a ses avantages mais aussi ses inconvénients. Les pratiques au niveau de la coordination et de l'animation montrent qu'il n'y a pas eu d'approche formatée et que des adaptations ont été trouvées dans le cadre des programmes et selon les contextes pour accompagner les diverses formes du collectif et du partenariat. En même temps parvenir à une dynamique collective est la première préoccupation de la coordination, dans la mesure elle constitue la base de tout programme collectif.

Les implications pour Solidarité Laïque

Pour les salariés

Le profil requis du responsable géographique serait d'avoir des capacités qui rejoignent celles déjà été évoquées. Il s'agit de capacités requises qui sont transversales à la construction collective des programmes, à une gouvernance des actions collectives et à la coordination :

- analyse politique et institutionnel du contexte dans le domaine requis,
- décryptage du jeu des acteurs stratégiques (pouvoirs publics, collectivités locales, ...) qui vont peser sur le programme ;
- repérage des marges de manœuvre et les opportunités favorables à l'action collective et à l'implication de la société civile dans les politiques ;
- collaboration avec les acteurs locaux pour conduire cette analyse et définir une stratégie ;
- maîtrise et expérience des techniques d'animation participative adaptées aux contextes ;
- maîtrise et expériences des techniques d'appui à la concertation, à la prise de décision, voire de médiation dans des contextes différents ;
- communication avec les organisations membres de Solidarité Laïque dans leurs diversités ; capacité, tout en étant imprégné de culture et du vocabulaire issus de l'engineering du développement, à échanger avec des acteurs qui ne partagent pas cette même culture ;
- capacité à se situer comme dans le cadre des programmes collectifs, dans un contexte pluri-acteurs ;
- savoir faire et expérience de l'animation de réseaux.

Pour le CA de Solidarité Laïque

- être capable au niveau de chaque programme de distinguer les rôles techniques et politiques afin de pouvoir s'engager dans la gouvernance des programmes, d'avoir une visibilité renforcée distincte de celle des salariés et les moyens de peser lors des décisions stratégiques ;
- disposer d'un dispositif d'échange et de circulation de l'information entre les salariés et le CA afin que ce dernier puisse décider, contribuer à définir une stratégie, peser lors d'une étape cruciale du programme, arbitrer lors d'un conflit.

Pour les organisations membres

- parvenir à un positionnement même dans le cadre d'intervention habituel qui ne soit pas « l'organisation membre aide son partenaire au Sud en lui faisant des propositions », mais plutôt que les partenaires Nord, Sud et Est se choisissent, construisent ensemble au fur et à mesure.

3.5. Comment interagir avec son environnement ?

Les programmes collectifs pluri-acteurs s'inscrivent à des degrés variables et en fonction de leurs objectifs dans le cadre des politiques publiques, c'est à dire des politiques nationales mais également locales dans les domaines concernés (politiques d'éducation, de jeunesse, sociale) qui impliquent les organisations de la société civile aux différentes étapes, conception, mise en œuvre, suivi et évaluation. Dans un tel cadre, l'interaction avec l'environnement peut être définie comme le mode de relation entre les organisations de la société civile et les pouvoirs publics et les collectivités locales, la manière dont la société civile va interpeller les pouvoirs publics, la manière dont ils collaborent et les effets de cette collaboration sur les politiques.

Il s'agit de rappeler dans un premier temps les valeurs que Solidarité Laïque met en avant et comment elle procède habituellement pour interagir avec son environnement dans ses programmes collectifs. Dans son objet, la charte de Solidarité Laïque met en avant un grand nombre d'objectifs de nature politique :

- la lutte contre toutes formes d'exclusions, d'injustices et de discriminations qui peuvent toucher à la fois l'Homme et les Sociétés en France et dans le monde,
- la mise en oeuvre, à tous les niveaux, de politiques de justice sociale, de redistribution équitable des richesses, de solidarité,
- la mise en oeuvre, à tous les niveaux, de politiques de coopération et de développement privilégiant le développement durable, la lutte pour la réduction des inégalités et la mise en place d'un partenariat équilibré entre les différentes familles d'acteurs,
- la mise en oeuvre d'une éducation qui favorise la compréhension humaine, l'esprit associatif, mutualiste, syndicaliste et coopératif, une conscience civique mondiale.

Solidarité Laïque a pour objet, en France et dans le monde :

- de venir en aide aux personnes ainsi qu'aux groupes humains victimes de catastrophes ou de conflits.
- de mener des actions en direction des victimes de la misère, de la maladie, du racisme et de toutes formes d'exclusions en intervenant avec la volonté que ces personnes soient en mesure de prendre leur destin en main, de mettre en oeuvre des actions de solidarité et de coopération au développement.
- de concevoir et réaliser des actions d'éducation et de formation au développement et à la solidarité.
- d'affirmer le rôle fédérateur de la laïcité dans le monde d'aujourd'hui.

La charte de Solidarité Laïque met également en avant son intervention dans des programmes qui engagent autant les pouvoirs publics que la société civile, sur un contrat d'objectifs impliquant les intéressés, et qui permet ainsi qu'une véritable action solidaire soit efficace⁴⁵ Enfin, au travers des valeurs de laïcité et de solidarité la charte met également en avant le fait que : « La solidarité n'est ni une « béquille sociale », ni le masque des insuffisances de gouvernements. Etrangère à tout prosélytisme, pariant sur la volonté de chacun de dépasser la tentation de l'individualisme, la solidarité, comme la laïcité, est école de responsabilité, de citoyenneté. Un tel comportement s'acquiert par la formation du jugement, par une analyse critique des rapports économiques et sociaux, donc par la connaissance et la culture, socles d'une réelle éducation civique »⁴⁶

La présente capitalisation permet de voir en quoi et sur la base de quelles pratiques les grands principes de Solidarité Laïque parviennent à être mis en œuvre au niveau des 5 programmes concernés. Les différents aspects pris en compte ici sont : la prise de contact avec les pouvoirs publics nationaux, les pouvoirs publics locaux et les collectivités, les modes de collaboration avec les pouvoirs publics et les collectivités locales, enfin les méthodes contribuant à asseoir la légitimité des organisations de la société civile face aux pouvoirs publics. Les acquis et les difficultés rencontrées sont évoquées, de même que l'importance d'appréhender dans chaque cas les marges de manœuvre face aux pouvoirs publics. La présentation et l'analyse des pratiques émergeant de la capitalisation s'appuieront également sur les éléments de contexte du tableau 1, notamment la situation socio-politique, le niveau de structuration de la société civile, le contexte politico administratif, le niveau de décentralisation.

⁴⁵ Charte Solidarité Laïque, p 2

⁴⁶ Charte Solidarité Laïque, p 3

3.5.1. Les objectifs politiques des programmes avec implication des pouvoirs publics et des collectivités locales

La première étape rappelle la dimension politique de chacun des 5 programmes qui sont présentés dans les encadrés ci-dessous à travers leurs objectifs politiques et les niveaux d'implication des pouvoirs publics et celui des collectivités locales dans ces programmes.

Objectifs politiques du PRODERE

Objectif général : Appui à la structuration d'un réseau sous-régional (Bénin, Burkina Faso, Mali, Niger et Sénégal), qui interviendrait en tant que référent sur les questions éducatives auprès des coordinations associatives généralistes et spécialisées et des pouvoirs publics. Par rapport à cet objectif général, les objectifs spécifiques sont la consolidation des capacités d'intervention des réseaux nationaux dans les politiques publiques mises en œuvre en matière d'éducation, la mise en place d'un mécanisme d'auto-évaluation permanent pour une adéquation entre les actions mises en œuvre dans le cadre du programme et les politiques nationales.

Au niveau des résultats, il est prévu l'organisation d'actions de plaidoyer au niveau national et sous-régional.

Les pouvoirs publics et les collectivités locales ne sont pas impliqués dans le programme

Dans le cas du PRODERE la relation aux pouvoirs publics est un objectif à atteindre. Il s'agit d'acquérir une visibilité, d'avoir une capacité à négocier avec eux. Le degré d'atteinte d'un tel objectif est variable selon les pays.

Une stratégie et un plan d'action pour construire un plaidoyer sur la représentativité des parents d'élèves est portée par les 5 pays africains du PRODERE. Une telle expérience se déroule avec succès au Niger où le comité est actif dans ce domaine avec la présence du SNEN, et également au Burkina Faso. Mais la dynamique ne décolle pas au Bénin et elle est seulement en train de démarrée au Mali avec une rencontre au Ministère de l'éducation puis à la Présidence sur la question⁴⁷.

Objectifs politiques du PRODEAS

Objectifs spécifique : permettre aux enfants des villages reconstruits de disposer de structures éducatives adaptées et complémentaires entre elles et faciliter la concertation entre pouvoirs publics et associations de la société civile locale.

Les pouvoirs publics et les collectivités locales ne sont pas impliqués dans le programme.

Dans le cas du PRODEAS, les instances provinciales sont des interlocuteurs pour la prise en charge des salaires des enseignants des écoles construites dans le cadre du programme.

⁴⁷ Entretien responsable géographique et entretien partenaire Sud

Objectifs politiques du PCM 2

Les objectifs spécifiques : avoir une stratégie concertée entre associations et pouvoirs publics ; créer une dynamique associative franco-marocaine collective réelle et solide et une dynamique complémentaire au Maroc entre acteurs locaux avec des représentations régionales fortes ; contribuer au développement de politiques publiques en direction de la jeunesse au Maroc.

Les représentants des pouvoirs publics marocain et français sont dans le programme et notamment dans le COPIL.

Des collectivités Nord sont impliquées dans le programme.

Des collectivités marocaines sont des interlocuteurs du programme au niveau provincial.

Objectifs politiques du PROCOPIL

Objectifs spécifiques : capitaliser les pratiques de bien-traitance relative à l'enfance en difficulté ; contribuer à l'amélioration et à l'application des politiques publiques dans le domaine de la protection de l'enfance en Roumanie, Bulgarie et Moldavie.

Les représentants des pouvoirs publics roumain, bulgare, moldave et français sont impliqués dans le programme, notamment dans le Comité de coordination régional, instance de gouvernance du PROCOPIL.

Des collectivités roumaines, bulgares, moldaves et françaises sont impliquées dans le PROCOPIL puis dans le programme suivant de renforcement institutionnel.

Une des activités est l'accompagnement des dispositifs de décentralisation en Roumanie, Moldavie et Bulgarie, via la question de la délégation de service des collectivités territoriales vers les acteurs associatifs de la protection de l'enfance.

Dans le cas des PCPA et également en cohérence avec les principes de la charte de Solidarité Laïque, les pouvoirs publics français et de tous les pays impliqués sont partis prenants des programmes.

Objectifs politiques du PROCEAF

Objectif : développer l'accès à l'éducation pour tous et renforcer le système éducatif afghan, en mettant l'accent sur l'amélioration de la qualité des enseignements dans 6 provinces (Kaboul, Parwan, Panjshir, Baghlan, Nangaghar et Bamyan).

Les pouvoirs publics ne sont pas impliqués dans le programme.

3.5.2. Les modes de prise de contact avec les pouvoirs publics et avec les collectivités locales

Des pratiques ont été développées dans le domaine de la prise de contact avec les pouvoirs publics et avec les collectivités locales.

a. Avec les pouvoirs publics

Dans les PCPA, la relation société civile/pouvoirs publics est une exigence. Mais au niveau du PCM 1, le chef de file à cette première étape n'adhérait pas à cette approche. Au Maroc, le SCAC était peu présent au niveau du programme et du côté des acteurs marocains le CCM, jusqu'à sa refonte en 2003, n'a pas joué de rôle important dans les relations avec les pouvoirs publics. Pour le PCM 2 au niveau duquel Solidarité Laïque est devenue chef de file, l'approche a évolué et les pouvoirs publics ont été impliqués dans le programme et dans la gouvernance.

Lors de la phase de transition entre le PCM 1 et le PCM 2, des contacts ont été pris avec les 18 ministères marocains pour présenter le PCM et exprimer le souhait de travailler avec eux. Le premier ministre les a mis en relation avec les 4 Ministères du pôle social et avec l'Entraide Nationale qui devait capitaliser sur leur façon de faire. Quatre délégués territoriaux de l'Entraide Nationale ont été désignés pour fonctionner en binôme avec une association. Le Ministère du développement social de la famille et de la solidarité a mis en place des temps réguliers d'information des associations sur l'activité du ministère et les relations possibles entre ministères et secteur associatif, ce qui était nouveau⁴⁸

b. Avec les Collectivités locales au Nord

Solidarité Laïque a sollicité la participation des collectivités locales dans les PCPA via CUF et l'ADF. CUF est entrée dans le COPIL du PCM 2, au niveau duquel les collectivités locales marocaines ne sont pas encore présentes. Pour une collectivité comme le Conseil Général de l'Aveyron impliqué dans le PROCOPIL, les principes de la charte du programme rejoignent ceux de leur coopération décentralisée, avec le partenariat pluri-acteurs, difficile à mettre en œuvre compte tenu de la tendance individualiste des associations et autres partenaires institutionnels ; la démarche projet ; enfin la démocratie participative.

3.5.3. Les modes de collaboration avec les pouvoirs publics et avec les collectivités locales

La capitalisation a fait émerger des pratiques autour de la manière d'échanger, de travailler voire de se concerter avec les pouvoirs publics et les collectivités locales.

⁴⁸ Capitalisation des PCPA p 74, 2004

a. Avec les pouvoirs publics nationaux

Les modes d'approches avec les pouvoirs publics nationaux dépendent des contextes et mobilisent des pratiques différentes.

Dans le cas du PCM 2 dans un contexte d'une omni-présence de l'Etat et de l'administration, mais en même temps de changements importants dans le domaine des politiques sociales, des pratiques de collaboration ont pu être testées et développées avec les pouvoirs publics.

Dans le cadre du PCM 2, le responsable d'Entraide Nationale, une institution publique active dans le programme a mis des locaux équipés et du personnel à la disposition des référents régionaux du PCM 2 pour qu'ils remplissent leur fonction d'animation territoriale dans les meilleures conditions. Dans l'autre sens chaque délégué provincial de l'Entraide Nationale participe aux cadres locaux de concertation du PCM 2 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 civile⁴⁹

Comme autre forme de collaboration, il faut signaler que des financements de l'INDH interviennent dans le PCM 2.

Dans le cadre du PROCOPIL, différentes pratiques de collaboration avec les pouvoirs publics sont évoquées dans l'exemple qui suit :

L'identification des représentants de l'administration publique à contacter dépend de l'objectif recherché, soit un cadre de haut niveau avec pouvoir de décision, soit un cadre intermédiaire susceptible de s'engager dans le processus en faisant le suivi administratif et technique. D'autres pratiques sont développées :

- des rencontres informelles pour sortir des rencontres habituellement très formelles⁵⁰
- la réception de financements symboliques voire sous dimensionnés par rapport aux actions, pour afficher une reconnaissance des pouvoirs publics et s'inscrire dans le cadre d'une Convention de services signée avec eux..

Dans les deux cas, des représentants des pouvoirs publics sont directement impliqués dans les programmes et en même temps ces derniers bénéficient de l'appui de l'Etat, en termes de financements ou de locaux. Même si ces appuis restent limités, ils participent d'une valorisation du rôle de l'Etat dans le processus, mais également de la formation des acteurs publics. Une telle pratique est importante dans un contexte de politique de retrait de l'Etat où les acteurs publics ont de moins en moins de moyens et ont des difficultés à définir quel peut être leur nouveau rôle avec la décentralisation et l'émergence de la société civile. Certains d'entre eux ont tendance, se crispant sur leurs anciens privilèges, à bloquer les processus en cours.

⁴⁹ capitalisation PCPA p75

⁵⁰ Entretiens PCM 2

b. Avec des pouvoirs publics locaux et les collectivités locales Nord, Sud et Est

Dans le cas du PROCOPIL, des collaborations se sont développées entre les associations et les autorités locales autour de la réalisation de projets.

Ainsi en Moldavie le Fonds de solidarité pour les initiatives innovantes (FSII) permet de créer une collaboration ouverte entre l'APCF et les autorités locales. Trente-neuf micro-projets innovants pour développer des actions originales en faveur d'enfants en rupture sociale, en situation de maltraitance, ou encore en situation de handicap ont été financés. Les représentants de l'Etat se sont impliqués dans les processus de sélection et d'accompagnement des projets, qui ont permis de renforcer la capacité d'organisation de la société civile roumaine, moldave, bulgare, tant au niveau de l'accompagnement en gestion de projet qui a été faite auprès des porteurs de projets que du renforcement de la légitimité des 3 réseaux (FONPC, RNE, APSCF).

A la fin du PROCOPIL et avant le démarrage du programme de renforcement institutionnel en 2010, des rencontres ont été organisées entre deux familles d'acteurs, les collectivités locales et les associations pour faire évoluer leurs perceptions respectives, surtout en Roumanie et en Moldavie.

En termes de bonne pratiques, un séminaire organisé en juillet 2009 en Savoie avec les différents acteurs impliqués a permis de prendre le temps de réfléchir sur les notions (démocratie participative, partenariat pluri-acteurs, démarche projet) et le vocabulaire de chaque famille d'acteurs engagée dans le programme et d'apporter des informations sur l'organisation de l'action sociale dans chaque pays⁵¹.

Dans le cas du PCM2, des contacts ont été établis entre les associations, les collectivités locales et les collectivités Nord :

Pour le PCM 2, à Tiznit, jumelée avec la commune de Saint-Denis, une association membre du PCM a pu bénéficier pour la 1ère fois de la collaboration d'un « élu local » aux côtés d'un technicien. Il s'agit de l'association Likaa, membre du PCM 2 également en relation avec la Région Nord-Pas-de-Calais dans le cadre d'une coopération décentralisée avec la région de Safi. Ce contact avec l'élu local (en relation avec les projets de coopération décentralisée) est considéré comme stratégique car il participe à la reconnaissance des associations locales et à la recherche de fonds et de partenaires. Cela permet une valorisation des actions menées en collaboration par les collectivités locales marocaines et françaises⁵².

3.5.4. Le renforcement des organisations de la société civile face aux pouvoirs publics

Le renforcement des organisations de la société civile se fait à travers un positionnement qui accroît leur crédibilité et à travers des activités augmentant leurs capacités.

⁵¹ Entretiens acteurs PROCOPIL

⁵² Capitalisation PCM 2

a. Accroître la crédibilité des organisations de la société civile face aux pouvoirs publics

Dans le cas du PROCOPIL, les organisations de la société civile en Roumanie ont eu à se positionner à différents niveaux.

En Roumanie, lorsque les pouvoirs publics élaborent une proposition de loi sur l'enfance, la fédération des ONG roumaines diffuse le projet de loi auprès de ses membres, collecte leurs observations et fait une synthèse qu'elle communique aux pouvoirs publics et l'utilise comme base de sa participation aux groupes de travail organisés par les pouvoirs publics⁵³

Toujours en Roumanie, la fédération des ONG a identifié sur le terrain le problème des enfants dont les parents sont partis à l'étranger, elle a réalisé des études sur le sujet, organisé un débat avec la presse, interpellé les pouvoirs publics, ce qui a permis la rédaction d'une proposition de texte réglementaire pour faire face à la situation⁵⁴

b. Renforcer les capacités des organisations de la société civile dans les politiques publiques

Plusieurs programmes, notamment le PROCOPIL, ont développé la formation et l'appui institutionnel pour renforcer les capacités des différents acteurs.

Dans le cadre du PROCOPIL, un centre de ressources de formation à destination des professionnels du social et du médico-social a été mis en place avec la Roumanie et la France sur les questions transversales de violences domestiques, du handicap, de l'insertion et de l'éducation parentale. Des formations ont été mises en place sur 2 ou 3 ans. Les autres pays souhaitant bénéficier de ces formations, un projet de pôle de formation régional a émergé avec 3 centres de ressources. Un réseau de professionnels de la formation, en cours de structuration, s'est progressivement développé avec près de 400 professionnels de l'action sociale qui ont bénéficié des formations du PROCOPIL.

La mise en place du projet « Renforcement institutionnel et action sociale » concerne les collectivités locales et les associations des 4 pays du PROCOPIL. Six séminaires ont été organisés entre octobre 2009 et février 2010 pour établir un diagnostic, puis sur cette base définir une programmation avec pour objectifs de : créer les conditions d'amélioration de la gestion des services sociaux par les collectivités locales, renforcer les projets de coopération par les collectivités locales, renforcer le rôle des ONG dans ce partenariat.

⁵³ Capitalisation PCPA p 84

⁵⁴ Capitalisation PCPA, p 87

3.5.5. Les acquis et les difficultés

Le processus de construction et de mise en œuvre des programmes collectifs pluri-acteurs de Solidarité Laïque est porteur d'impact. La question de l'impact n'était pas à traiter en tant que telle dans la capitalisation. Cependant les différents interlocuteurs rencontrés ont mis en évidence un certain nombre d'effets au niveau de la gouvernance des organisations impliquées et au niveau des acteurs publics. Mais des limites ont été constatées en termes de changements attendus au niveau des politiques.

a. Effets sur la gouvernance des organisations impliquées

Le mode de gouvernance du PCM 2 a eu des effets sur l'organisation d'associations comme l'AMAPPE, qui a consolidé son mode de gouvernance⁵⁵. Dans le cas du PRODRE des débats sont en cours et des effets sont attendus pour l'avenir.

L'implication des organisations membres de Solidarité Laïque dans les programmes a-t-elle également eu un impact sur leur mode de fonctionnement et leur mode de gouvernance ? L'engagement des organisations de la société civile dans ces programmes collectifs contribue-t-il à modifier les sociétés civiles du Nord ? Cet aspect a été évoqué lors de l'atelier réalisé avec le CA de Solidarité Laïque dans le cadre de la présente capitalisation, mais plus sous forme d'une interpellation que sous la forme d'une question à laquelle il était difficile de répondre rapidement.

b. Effets sur les politiques

Le mode de gouvernance du PCM 2 a eu un impact sur le fonctionnement de l'Entraide Nationale.

L'Entraide Nationale par option stratégique, a adhéré à la démarche concertation pluri-acteurs. Les instances de gouvernance, les fonds d'appui (FAP, FAIR), les pôles thématiques, l'implication des jeunes, les procédures mises en place, la charte, les formations, les fora, les universités, sont autant d'outils qui ont permis aux cadres de l'Entraide Nationale de découvrir et d'acquérir de nouvelles connaissances et d'autres approches⁵⁶.

Dans le cas du PROCOPIL, la démarche a consisté à dépasser les logiques de formations dépendant des financements internationaux pour parvenir à une certification reconnue dans les pays d'intervention. Les acteurs du PROCOPIL ont donc travaillé sur des référentiels et sur les différents cadres légaux de formation. Le fait d'être en pluri-acteurs lui a permis au d'appuyer la reconnaissance de ces métiers.

⁵⁵ Entretien PCM 2

⁵⁶ Entretien PCM 2

Dés le PCER, la première étape a été de faire reconnaître le métier d'animateur socio éducatif avec le référentiel de formation correspondant. L'association Conexiuni a alors été l'une des premières associations roumaines à être agréementée comme centre de formation au métier d'animateur socio éducatif. Sur cet exemple, la Bulgarie et la République de Moldavie tentent d'aboutir à la reconnaissance de ce métier essentiel pour protéger des enfants en situation d'abandon scolaire et devenant victimes de la délinquance ou des trafics. D'autres chantiers d'analyse sur le cadre de référence de nouveaux métiers ont vu le jour dans le domaine de l'éducation parentale et de la médiation avec les familles notamment. La reconnaissance du métier d'éducateur spécialisé serait dans cette perspective à encourager⁵⁷.

Le PROCOPIL, dans un souci de professionnalisation de l'action sociale dans les pays concernés s'est préoccupé des aspects suivants :

- l'analyse des pratiques et la supervision à développer de façon plus systématique dans les projets d'établissement des services sociaux ;
- l'accessibilité à la formation initiale mais également continue pour renforcer les compétences ;
- l'accompagnement des employeurs à mieux identifier les besoins de leurs équipes pluridisciplinaires afin d'augmenter la qualité des accompagnements des usagers.

Un autre acquis est que la démarche pluri-acteurs a amené les acteurs concernés à se connaître et à travailler ensemble, les organisations de la société civile ne sont plus seulement des prestataires mais également des partenaires des pouvoirs publics.

c. Les limites

La capacité des sociétés civiles à faire évoluer les politiques demande du temps, en particulier lorsqu'il s'agit de modifier la loi avec ses décrets d'application.

En Roumanie, la FONPC a déposé un texte pour un projet de loi, permettant aux ONG roumaines de bénéficier d'une délégation de service de l'Agence nationale de protection de l'enfance. Les ONG étaient alors les grandes oubliées de ce dispositif en Roumanie. Un groupe de travail associatif s'est constitué et s'est ensuite ouvert aux Collectivité territoriales. Les travaux du groupe ont été restitués à l'Agence nationale avec les propositions de modification de la loi qui ont été effectives, mais sans que les décrets d'application ne soient votés. Toutefois 5 départements pilotes ont été sélectionnés pour la mise en œuvre de la loi. Cependant les associations craignaient une récupération de l'Etat et une perte de qualité en service. Un seul département a réussi à aller jusqu'au bout en établissant une convention pour la mise en place d'une délégation de service public aux associations.

De ces difficultés quelques enseignements peuvent être tirés comme la nécessité de renforcer les collectivités locales et les associations face à l'Etat et notamment à travers leur capacité à faire de la programmation dans le domaine des politiques sociales. C'est ainsi qu'un nouveau programme de renforcement institutionnel a été mis en place en vue d'appuyer les

⁵⁷ Entretien PROCOPIL

collectivités locales et les acteurs associatifs pour travailler sur des expérimentations locales de délégation de service social et faire remonter progressivement l'expérience auprès des pouvoirs publics, sur des bases plus solides.

3.5.6. L'appréciation des marges de manœuvre face aux pouvoirs publics

Les marges de manœuvre dans le domaine de l'implication de la société civile dans les politiques, qu'il s'agisse des politiques de la jeunesse ou des politiques de protection de l'enfance, varient selon les contextes pouvant aller de :

- la simple information,
- la consultation,
- la concertation,
- la négociation.

Il s'agit d'appréhender selon le contexte, les différents degrés d'implication possible. Mais une telle capacité d'analyse des enjeux et des marges de manœuvre possible n'est pas toujours facile, comme dans le cas du PCM 2

L'organisation de la société civile marocaine est en train de changer, les associations pour être financées sont incitées à se professionnaliser, à payer les cotisations ce qu'elles ne faisaient pas avant, à être reconnues par le Conseil économique et social, ce qui est aussi corrélé à un plus grand contrôle. Une telle évolution est accompagnée par les processus mis en œuvre avec le PCM 2. Mais on verra, dans le cas du PROASOC, qu'elle pourrait avoir des effets contradictoires lorsque les associations craignent que leur implication dans une dynamique collective du programme (dans le cadre de leur implication dans la formation au métier d'animateur) remettent en cause leur reconnaissance par l'état⁵⁸

Les changements au niveau de la société civile supposent que l'Etat et l'administration dans toutes ses composantes soient fortement engagés dans cette évolution. L'implication des pouvoirs publics dans un programme comme le PCM est également un processus apprenant pour les acteurs publics. La dynamique collective pour la mise en œuvre d'une politique publique (domaine de la formation des animateurs) bouscule quelque peu les systèmes traditionnels d'allégeance et de reconnaissance des pouvoirs publics au Maroc.

Les réticences des pouvoirs publics à impliquer les associations dans la formation au métier d'animateurs dans le cas du Maroc, comme les difficultés des collectivités locales à travailler avec la société civile en Roumanie, confirment la nécessité de former les collectivités locales mais également les acteurs publics en les impliquant sous diverses formes dans les processus collectifs.

⁵⁸ Entretien acteur PCM 2

3.5.7. L'analyse en rapport avec les contextes

La grande variabilité des contextes, situation politique, niveau de structuration de la société civile, niveau de décentralisation dans lesquels sont situés les programmes de Solidarité Laïque détermine pour une large part les possibilités d'interaction avec l'environnement.

Ainsi une société civile émergente et avec un niveau d'organisation limitée rencontrera des difficultés pour émerger comme acteur à part entière des politiques publiques. En dépit d'une volonté de changement social au Maroc, les relations entre la société civile, les pouvoirs publics et les collectivités demeurent empreintes de méfiance. C'est également le cas dans certains pays d'Europe de l'Est, comme la Roumanie. Enfin l'enjeu que représentent les problèmes de la jeunesse dans les pays du Maghreb, comme le Maroc, pèsent encore sur les possibilités de changement dans ce domaine.

Dans d'autres contextes caractérisés par des Etats fragiles affaiblis par les politiques de libéralisation, les obstacles à l'émergence d'une société civile comme acteur à part entière des politiques publiques seront d'une autre nature. Dans ces pays, les organisations de la société civile, avec dans certains cas l'appui des acteurs du Nord, se retrouvent à assurer les services sociaux que les Etats ne sont plus en mesure d'assurer et que les nouvelles collectivités n'ont pas encore les compétences et les moyens de prendre en charge. Les difficultés concernant l'interaction avec l'environnement proviendront davantage de l'absence d'un interlocuteur public et de la non-mise en œuvre des politiques éventuellement décidées. Elles proviendront à l'autre extrême d'acteurs publics crispés sur leurs anciens privilèges faisant obstacle à tout changement ou encore autre cas de figure fréquent, d'acteurs publics ayant parvenu à maintenir leur pouvoir à travers un système clientéliste et corruptif. Le principal défi auquel certains tentent de s'atteler, est de parvenir dans le cadre de décentralisation qui prévaut, de redéfinir les rôles que les organisations de la société civile, les collectivités et les Etats doivent remplir dans les politiques concernant les domaines comme l'éducation, la santé, l'assainissement, la gestion des ressources naturelles.

Il ressort de cette mise en contexte, que chaque programme doit être accompagné d'une analyse fine et d'un suivi du contexte politique et administratif, du niveau de décentralisation (domaines transférés par l'Etat aux collectivités, ressources et degré de compétence), des enjeux concernant les politiques concernés. Une telle analyse pourra contribuer à apprécier la marge de manœuvre en termes d'interaction avec l'environnement, à définir un objectif réaliste et une stratégie adaptée qui pourront en même temps évoluer en rapport avec l'évolution des contextes.

3.5.8. Les enseignements et les implications pour interagir avec l'environnement

L'analyse des pratiques liées aux interactions avec l'environnement des programmes collectifs permet d'en tirer les enseignements et les implications pour les salariés, pour le CA et pour les membres de Solidarité Laïque.

Quels enseignements et quelles implications pour interagir avec l'environnement ?

Ces programmes collectifs, et notamment les PCPA, constituent un apprentissage pour la mise en œuvre d'une politique publique en tenant compte de la spécificité et des contraintes des contextes (Maroc, 3 pays d'Europe de l'Est, 5 Pays d'Afrique de l'Ouest).

Dans les PCPA, la participation des pouvoirs publics est prévue à tous les niveaux des programmes. Pour les autres programmes, la relation et l'influence sur les pouvoirs publics se met en place de manière plus progressive.

Vis à vis des pouvoirs publics

Différentes pratiques ont été testées par les acteurs pour avoir une influence au niveau des politiques :

- les prises de contacts officiels avec présentation du programme ;
- les échanges informels ;
- l'intégration des pouvoirs publics dans les instances de gouvernance du programme à différentes échelles locale, nationale ;
- le fait de bénéficier des appuis et des dispositifs nationaux, même symboliques en termes de financements, d'accès à des locaux constituent une forme de reconnaissance mutuelle ;
- l'implication des pouvoirs publics dans la sélection et l'accompagnement des projets présentés aux fonds ;
- la mise en place de fonds visant à accompagner les organisations de la société civile dans le passage d'une logique projet à une logique de services sociaux inscrite dans une politique nationale en impliquant les acteurs publics du territoire comme les collectivités locales, les écoles, la police, les représentants de la justice pour accompagner l'enfant dans toutes ses difficultés (cas du FSID en Roumanie).

Vis à vis des collectivités locales

Des contacts ont été établis via la coopération décentralisée, mais un laps de temps est nécessaire pour apprendre à des acteurs de cultures différentes à se connaître et à dépasser les méfiances existant entre les collectivités locales et les associations, notamment dans certains pays.

En même temps le contact avec un élu local (en relation avec les projets de coopération décentralisée) est stratégique car il participe à la reconnaissance des associations locales et à la recherche de fonds et de partenaires.

Faisant suite au PROCOPIL, un nouveau programme a démarré avec pour principal objectif de renforcer les capacités des collectivités locales et des associations dans les domaines de l'élaboration et de la planification concertées au niveau des politiques sociales.

Les acquis dans le domaine de l'influence sur les politiques

Des structures nationales publiques ou para publiques impliquées fortement dans un programme adhèrent à une nouvelle démarche et aux processus initiés par le programme (l'Entraide nationale pour le PCM).

De nouveaux métiers et leurs référentiels sont reconnus au niveau de certains pays pour le PROCOPIL. Un processus de professionnalisation se met en place à travers un dispositif de formations dans le domaine de l'action sociale, avec 3 centres de ressources, et un pôle régional. En même temps, une réflexion est conduite sur les différents métiers de l'action sociale à faire reconnaître et à développer.

Plus globalement, l'implication des pouvoirs publics à l'échelle nationale et locale, celles des collectivités locales et celle de la société civile dans les programmes collectifs pluri-acteurs est un processus apprenant pour chacune de ces 3 grandes catégories d'acteurs. Elle leur permet de se connaître, d'apprendre à travailler et à construire ensemble et enfin de mieux définir le rôle de chacun d'entre eux dans la mise en oeuvre des politiques publiques.

Les implications pour Solidarité Laïque dans le domaine de l'appui aux politiques publiques

En termes de valeurs :

- opérationnaliser les objectifs avancés en termes de développement durable, c'est à dire définir des modalités permettant d'y parvenir comme l'appui institutionnel.

En termes de positionnement :

- par rapport à un objectif de développement durable, inciter les acteurs d'un programme collectif à passer d'une logique projet ou programme international à une inscription dans une politique publique des pays concernés impliquant l'ensemble des acteurs.
- aller vers la reconnaissance des savoir-faire développés par les organisations de la société civile dans les domaines du social, de l'éducation, de l'animation et accompagner des processus de professionnalisation dans les pays dans les domaines requis.

En termes de méthodes et de compétences :

- avoir une capacité d'analyse stratégique et d'appréciation de marge de manœuvre par rapport aux pouvoirs publics variable selon les enjeux et les contextes ;
- disposer de compétences et d'expériences dans les domaines de la coopération décentralisée, des politiques de décentralisation généralisées dans nombre de pays et des dynamiques et démarches de développement local (diagnostic, planification locale) pouvant servir de références à une construction pluri-acteurs.

Par rapport à ses organisations membres :

- valoriser les savoir faire des organisations membres dans le domaine des relations, de la capacité à intervenir et à agir dans les politiques (ex : délégation de service public aux associations dans le domaine de l'action sociale)
- inciter les organisations membres et les autres acteurs des programmes collectifs à s'inscrire dans le cadre des politiques publiques.

4. Principales Conclusions

Rédigée par Philippe Jahshan – Coordinateur des Actions de Coopération internationale – Solidarité Laïque

● Mise en perspective rapide de l'étude de capitalisation

La coopération internationale pour le développement est jeune ! A 60 ans à peine pourtant, elle dresse déjà derrière elle un bilan pour le moins mitigé et qui a fait l'objet de nombreuses littératures critiques. Il n'est pas question ici d'en retracer l'histoire, mais seulement d'en retenir (*de manière subjective*) quelques aspects qui ont servi à inspirer les actions et principes de Solidarité Laïque (SL).

Recouvrant différentes notions et approches, l'histoire du développement s'est globalement matérialisée dans une forme de mise en dépendance croissante d'une partie du globe vis-à-vis de l'autre. Selon les écoles les plus critiques, le développement a symbolisé, volontairement ou non, la toute puissance d'un modèle social et économique particulier, sa perception comme la voie à suivre pour réussir, il s'est progressivement imposé dans tous les imaginaires politiques et trop souvent, en est arrivé à remplacer ou inhiber d'autres voies issues d'autres cultures, mais très vite considérés comme dépassés, inopérants, inefficaces. L'aide au développement du Nord au Sud, qui a succédé au siècle colonial, n'en a pas corrigé une des plus lourdes conséquences : celle de la perte de confiance des pays du Sud en **leur propre savoir-faire**. Bien au contraire, telle qu'elle a été globalement institutionnalisée et pratiquée par les bailleurs bilatéraux ou multilatéraux, elle a généralement contribué à renforcer ce déséquilibre ajoutant à la dépendance économique, une dépendance intellectuelle et morale plus profonde.

Dans les faits, les inégalités entre les deux hémisphères n'ont jamais été aussi grandes et ce, malgré 60 années de développement. Ce constat établi notamment à l'occasion du millénaire, a donné lieu à diverses nouvelles initiatives et approches. Les Etats conscients de l'accroissement des écarts notamment avec l'Afrique, se sont engagés pour l'atteinte de nouveaux objectifs, appelés Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) à l'horizon 2015. A l'heure du 10^e anniversaire de ces engagements, le constat est plus qu'amer, il y a fort peu de chances que le défi soit effectivement relevé à l'échéance fixée. De même, 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 se questionnent depuis 2005 sur l'efficacité de

l'aide, sa programmation, sa gouvernance et son utilisation⁵⁹. On reconnaît également depuis lors, l'importance de l'association des acteurs privés ou décentralisés aux processus d'élaboration des politiques publiques. On reconnaît 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, amenant les Etats du Sud à une plus grande implication, et par conséquent sans doute, une place plus forte dans les décisions. Mais cela, pour bon nombre d'acteurs non gouvernementaux, ressemble davantage à une préoccupation strictement portée sur l'efficacité *d'utilisation* de l'aide. Faire mieux, avec moins sans doute, peut-on craindre ici ou là. De fait, la baisse régulière des moyens mis à disposition du développement, en quantité et en valeur absolue comparativement à la richesse produite depuis les années 90, justifie cette interrogation.

Alors la question centrale qui demeure posée, ce n'est probablement pas *faire mieux*, mais *faire différemment* ! Le Programme d'Action d'Accra de 2008, dans la foulée de la Déclaration de Paris, ouvre la voie à des approches plus diverses, reconnaissant la place et l'importance des acteurs non étatiques dans les processus de développement.

● Du contexte global aux pratiques de Solidarité Laïque

C'est dans ce contexte que nous avons décidé de travailler à la capitalisation des expériences et pratiques de Solidarité Laïque en matière de gouvernance et de coordination de programmes de coopération. En effet, depuis bientôt 8 années, l'association s'est engagée dans l'appui à des dynamiques de réseaux non gouvernementaux au Sud, à travers la coordination de programmes collectifs inscrits dans la durée.

Le choix de porter la priorité sur le collectif se fonde sur une conviction d'abord politique et stratégique :

La coopération au développement à notre sens, doit intégrer et croiser à la fois une approche des territoires et de tous les acteurs agissant sur ces territoires, qu'ils soient privés, ou publics à fortiori. Elle doit s'attacher à **agir sur les politiques publiques pour qu'elles soient plus justes, plus équilibrées, plus démocratiques et mieux distributives**, en cherchant les points de convergence et de complémentarité entre les différents acteurs concernés. En somme, la coopération doit agir contre les inégalités d'une part et pour la cohérence des politiques publiques de l'autre lorsqu'elles peuvent être créatrices d'inégalités. Elle ne peut se suffire de saisir une problématique unique et s'y attaquer, mais doit intégrer cette problématique dans un contexte et un environnement complexes. Elle ne peut se suffire d'affirmer vouloir lutter contre la pauvreté sans évoquer les inégalités et les facteurs créateurs d'inégalités. La pauvreté est un degré relatif par définition. Il n'y a pas pauvreté sans richesse. Ou comme le dit Emmanuel DIONE citant un proverbe

⁵⁹ Voir Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'Aide et ses suites.

africain : « *Tu es pauvre parce que tu regardes ce que tu n'as pas. Vois ce que tu possèdes, vois ce que tu es, et tu te découvrirais étonnamment riche.* »

Pour pousser le trait, et 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, sur les mécanismes de redistribution du service, sur les acteurs publics et privés concernés et sur l'accessibilité égale 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 intérêts différents. En ce sens, comme le souligne Marc LEVY⁶⁰, « *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.*** »

Cela par conséquent nous sort relativement brutalement des logiques de projet communément pratiquées et toujours majoritairement encouragées par les bailleurs de fonds, avec des objectifs limités dans le temps, généralement relevant d'un programme global dont seul le bailleur a le secret et strictement encadrés. Ces logiques à l'inverse, lorsqu'elles sont investies au cœur de programmes collectifs et concertés, en co-maîtrise d'ouvrage 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. Ceci, à certaines conditions de réalisation (que nous verrons plus bas), peut favoriser une démultiplication des résultats d'une action, une efficacité et un impact plus large qu'une action individuelle ou bilatérale classique de projet.

• Principaux enseignements issus de l'expérience des actions collectives de Solidarité Laïque - les facteurs de réussite

Tout d'abord, **le facteur temps** ! Élément souvent sacrifié à divers impératifs externes ou internes à un programme. Toute l'expérience de SL montre l'importance de la bonne gestion du facteur temps. Par bonne gestion, ce n'est pas savoir simplement « prendre son temps ». Il s'agit plutôt de savoir *utiliser son temps*, c'est-à-dire à en maîtriser chaque aspect pour l'adapter à chaque acteur ou contexte. Accélérer ou ralentir quand il faut. C'est le *savoir doser* qui importe.

⁶⁰ Sous la direction de Marc LEVY, *Comment réduire pauvreté et inégalités – Pour une méthodologie des politiques publiques*, IRD – KARTHALA, 2002

En second lieu, **le soin de l'identification et de la caractérisation des acteurs concernés et des partenaires**. Lié au premier point, ce deuxième aspect est aussi fondamental pour la suite des opérations. Le partenariat, au cœur du programme, en constitue le socle ! S'il est mal établi, mal compris, déséquilibré, il déséquilibre l'ensemble du projet. Le partenariat renferme également en lui, l'ensemble des questions relatives aux relations Nord / Sud et des imaginaires qui y sont liés. Il apparaît là aussi très important de tenir compte de ce biais, de ce qu'il peut entraîner comme résistances ou au contraire, jeux d'apparences des uns et des autres, pour convenir à une forme de relations communément intégrée. En ce sens, la définition dès le départ, sans hésiter également à y revenir en cours de programme, des objectifs poursuivis, **des valeurs et principes de travail communs**, des règles et procédures, de la place et du rôle de chacun est un exercice fondamental. Lorsqu'on ne prend pas la peine de s'y consacrer, généralement, il s'est imposé aux acteurs sous une forme conflictuelle, voire revendicative. Sa *non explicitation* peut également être un facteur important de blocages et d'incompréhensions mutuelles, et l'on imagine bien ce que cela peut entraîner comme effets négatifs sur une relation : méfiance croissante des partenaires, perte de transparence et opacité croissante dans la gestion des activités, stérilisation de la communication etc. Les effets étant cumulatifs et entraînant le plus souvent un cercle vicieux dévastateur.

Co-construire avec ses partenaires dès l'amont de l'action en explicitant objectifs et stratégie de chacun. Pour favoriser une réelle adhésion des acteurs à un programme, et par conséquent leur implication véritable dans sa mise en œuvre. C'est un élément sine qua none d'une **responsabilité partagée et d'une appropriation collective** véritables. Or sans coresponsabilité et sans appropriation, il ne peut y avoir coopération, ni autonomie des acteurs. A tout le moins, les acteurs concernés feront mine d'adhérer aux objectifs du programme, par intérêt bien compris, mais sans y investir une quelconque conviction. Le partenariat est ainsi réduit à son sens le plus utilitaire ; il perd en authenticité et en transparence ; il risque également de se limiter à la stricte durée d'une action ou d'un financement. Or sortir de l'approche « projet » pour entrer dans des programmes ou processus de développement, nécessite l'établissement de relations durables, confiantes et plus stratégiques. C'est aussi un facteur important **de réciprocité et de revalorisation des savoir-faire de chacun, et notamment du partenaire du Sud**, ce qui dans la coopération au développement est plus que jamais fondamental.

Au niveau de la gouvernance et de la gestion, **la transparence** sur l'ensemble du processus de pilotage opérationnel et financier est également indispensable. Elle participe pleinement de l'appropriation et de la coresponsabilité des acteurs, mais également de l'affermissement de la confiance et donc, du partenariat. Pour cela, les meilleures expériences relevées ont été celles des Programmes concertés pluri acteurs (comme le Programme Concerté Maroc ou le Programme Concerté pour l'enfance en Europe de l'Est) qui ont promu une **gouvernance partagée** des programmes : acteurs du Nord et du Sud, bailleurs et pouvoirs

publics, acteurs non étatiques dans leur diversité, réunis autour de l'objet commun que devient le programme et ses objectifs, chacun dans son rôle et sa spécificité, avec une responsabilité partagée de gestion. **Un seul comité de pilotage bi ou multinational** ainsi établi avec pour fonctions de décider de l'ensemble des orientations opérationnelles et financières du programme. **Un budget gouverné collectivement**, même si sa gestion quotidienne en revient à un organe « chef de file » ou animateur garant du contrat (fonction de Solidarité Laïque - siège). Ce type d'expérience a généralement produit un impact positif majeur sur la confiance entre acteurs, de respect et de participation à une œuvre collective. Ces dispositifs soutenus par la Coopération française permettent d'aller très loin dans ce type d'approche. La présence du bailleur de fonds principal dans l'organe de gouvernance de ces programmes, au même titre que les autres acteurs, permet entre autres plus de lisibilité dans l'avenir des moyens du programme, plus de souplesse dans sa gestion, le bailleur comprenant mieux les contraintes de l'action. Il permet aussi de faciliter la relation aux pouvoirs publics du Sud, lui offre une meilleure connaissance des tissus non étatiques et de leurs cultures, et offre à ces derniers une capacité directe d'interpellation de celui-ci sur sa politique générale.

Dans de nombreux cas, comme cela a été également relevé, la diversité des acteurs engagés dans des programmes collectifs produit par définition des situations d'inégalités internes. La prise en compte de ces déséquilibres, avant et pendant l'action, se révèle être un élément crucial pour mener à bien un programme. A contrario, c'est tout l'équilibre du programme collectif qui peut être remis en cause. Cela signifie de prévoir dans la programmation des activités, une part spécifique **au renforcement des capacités des acteurs** qui en ont besoin, mais aussi d'assurer une veille sur les évolutions et les interprétations que peut connaître chaque partenaire au fur et à mesure de l'avancement du programme.

Les cibles comme **bénéficiaires et actrices** du programme. Ne dit-on pas que les populations sont responsables de leur développement ? L'association de ceux qu'on appelle *bénéficiaires finaux*, dès lors que ces derniers sont également caractérisés dans leur diversité sociologique, et non pas pris comme un ensemble unique, est une garantie supplémentaire d'appropriation, mais aussi d'adaptation de l'action à son contexte. C'est enfin et surtout prendre le contre-pied de toutes les tendances au développement d'une relation d'aide ou de charité.

Un exercice systématisé de capitalisation et d'évaluation des actions. Après avoir co-construit et gouverné ensemble la demeure commune, il s'agit d'en formaliser les pratiques et de l'évaluer. Favoriser pour ces exercices une approche participative permet d'assumer et d'assimiler les échecs tout autant que les réussites, et de renforcer le sentiment d'appartenance à un patrimoine commun. En effet s'agissant de programmes collectifs, les démarches d'évaluation continue (suivi - évaluation) ou auto-évaluation, semblent être les plus adaptées.

Enfin et c'est pas le moindre, la mise en place d'une **coordination professionnelle**, au service du collectif et à plein temps. Car la dynamique collective ne se décrète pas ! Les tendances naturelles des acteurs vont au travail individuel ou bilatéral, plus confortable, plus maîtrisable, moins coûteux peut-être dans l'immédiat. Mais la dynamique collective par les bénéfices de long terme qu'elle apporte, et par sa réponse approfondie aux véritables nœuds de mal développement, nous apparaît en définitive être plus rentable. Il est donc indispensable d'assurer une animation forte avec des moyens confortables pour jouer un rôle de tisseur de liens entre les acteurs et les projets, amener intelligemment les protagonistes à trouver les *bons compromis* autour de préoccupations communes, et ce depuis le montage jusqu'à l'évaluation d'un programme. Ainsi la mise à disposition d'une cellule de coordination technique au service de tous, répartie sur des fonctions clairement établies au Nord comme au Sud, sous le contrôle de la gouvernance, est un élément indispensable à la bonne mise en œuvre des actions et à leur suivi.

● **Les implications pour Solidarité Laïque, ses instances et son équipe**

Au-delà des enseignements méthodologiques utiles pour les acteurs des programmes, certaines recommandations ressortent également pour l'organisation elle-même. Afin de mieux remplir sa mission, SL certes doit consolider ses méthodes, mais doit aussi renforcer sa gouvernance et ses équipes sur les aspects suivants :

– **Mutualisation des compétences** : Principe clé de SL et de ses programmes, il suppose au préalable une meilleure identification et valorisation des compétences professionnelles des membres de SL (par famille d'acteurs) et des domaines de compétences (secteurs d'intervention – Education populaire / économie sociale / secteur médico-social / santé et droits etc.).

- ✓ Outil à mettre en place : livret ou catalogue des membres et des métiers du réseau pouvant être mobilisés à l'international.

– **Un Conseil d'administration mieux outillé**, pour orienter, décider et suivre les actions internationales du collectif.

- ✓ Outil d'aide à la décision à bâtir et critères de choix selon contextes (géographiques, thématiques, et politiques – pays stables, en crise, en post-crise..)

– **Un conseil d'administration plus impliqué** : par secteur géographique ou programme, un référent du CA qui suit les dossiers avec l'équipe permanente du siège, et de préférence issu d'une organisation qui n'a pas d'implications directes dans le programme en question.

- Des **niveaux d'implication des membres de SL différents et parfois multiples**, à expliciter. (acteur stratégique, opérationnel, permanent, temporaire etc.) et à distinguer du rôle des salariés, également à expliciter.
- Une **plus grande appropriation de l'outil collectif par ses membres** : une communication interne plus forte, mieux ciblée, plus pédagogique, pour aider à la rencontre de plusieurs corps de métiers qui composent SL et qui parfois utilisent des codes professionnels différents.
- Une **politique des ressources humaines adaptée : des salariés au siège, coordinateurs et animateurs des programmes, renforcés et plus compétents en** :
 - ✓ analyse contextuelle et géopolitique, pour mieux alimenter le réseau.
 - ✓ décryptage des *jeux d'acteurs* stratégiques qui pèsent sur un programme (publics ou privés) – niveaux internationaux, nationaux et décentralisés,
 - ✓ repérage des marges de manœuvre pour savoir adapter ou réadapter les dispositifs en place,
 - ✓ maîtrise des techniques d'animation participative et d'appui à la concertation, voire de médiation dans certains contextes, culture de réseaux,
 - ✓ connaissance des partenaires approfondie pour mieux jouer un rôle d'interface et de tisseur de liens
 - ✓ connaissance approfondie des membres de Solidarité Laïque, de leur histoire et de leur culture pour une meilleure interaction et communication entre siège et membres : les salariés de SL sont souvent issus des formations internationales et du développement et imprégnés d'un vocabulaire issu de l'ingénierie du développement. Les membres sont issus de corps de métiers différents. La bonne articulation de cette diversité peut être source de très grande valeur ajoutée du réseau SL dans le paysage de la solidarité internationale.

● **Une capitalisation au service de l'identité et de la mission de l'association**

L'expérience de 8 ans de coordination d'actions collectives internationales de SL capitalisée met en mémoire et formalise un morceau de l'histoire commune des membres et des personnes qui ont fait et font encore l'organisation. Elle ne peut néanmoins servir de mémoire et d'enrichissement du patrimoine uniquement. Elle n'a de sens que dans l'aide à la projection vers l'avenir qu'elle peut apporter. Dans cette optique, en analysant les méthodes de l'organisation collective testée avec les membres, les partenaires, en France et dans le monde, elle dit aussi comment mieux appréhender la diversité, au sein du réseau, et à l'extérieur.

Elle dit aussi le cœur de l'identité de l'organisation : son caractère multi acteurs, de composantes diverses de la société civile réunies autour de valeurs et de visions communes de ce que devraient être les fondements de toute société, pour agir et revendiquer en ce sens.

Au démarrage de l'exercice et tout le long de l'analyse, nous avons maintenu en miroir de l'étude des pratiques, la Charte de Solidarité Laïque. A plus d'un titre, celle-ci se reflète plutôt bien dans ce que fait Solidarité Laïque. Du discours à la réalité, les choses ne diffèrent pas beaucoup ! ce qui est un résultat positif pour l'association. Mais si l'on veut aller au-delà, il faut que ces complémentarités des valeurs et de l'action puissent être plus visibles et plus explicites, dans l'esprit des acteurs, des personnels, des décideurs mais aussi des partenaires externes de l'association, qu'ils soient publics ou non gouvernementaux, en France comme à l'étranger. Cela entraîne donc une prise de conscience plus forte de ce que nous sommes et de ce que nous pouvons encore être à l'avenir ; par conséquent le réinvestissement des enseignements dans les plans stratégiques et opérationnels de l'organisation pour les années à venir.

Le travail principal est donc surtout devant nous ! La capitalisation a réécrit l'histoire de ces 8 dernières années pour aider à mieux faire celle des années à venir.

L'action renforcée de Solidarité Laïque comme Union d'acteurs civils et sociaux, à travers cet exercice pourra ainsi rejoindre pleinement son ambition politique : « jouer un rôle capital auprès des pouvoirs publics pour affirmer et promouvoir les stratégies politiques du monde laïque, pour élaborer et négocier des programmes (...) et mettre en oeuvre, à tous les niveaux, des politiques de justice sociale, de redistribution équitable des richesses et de solidarité »⁶¹ en France et dans le monde.

⁶¹ Charte de Solidarité Laïque

ANNEXE 1 :

Termes de référence de la capitalisation transversale interne des pratiques de coordination, de gouvernance et d'animation de programmes collectifs de Solidarité Laïque

I- Introduction

1.1 Présentation rapide de la structure commanditaire

Le Comité national de Solidarité Laïque est une association de loi 1901 reconnue d'utilité publique en 1990. Fondé en 1956, Solidarité Laïque est un collectif (« union ») qui regroupe aujourd'hui 55 organisations membres issues de quatre familles d'acteurs :

- Associations
- Mutuelles
- Coopératives
- Syndicats.

Solidarité Laïque intervient **à travers** ses organisations membres, en France et sur l'ensemble des continents dans des actions de solidarité et de coopération au développement.

Dans un monde miné par les inégalités et les replis identitaires, Solidarité Laïque appuie ses actions sur les valeurs universelles de la laïcité. Par l'éducation, la formation, le partenariat et l'appui à la société civile, Solidarité Laïque entend contribuer à donner aux femmes et aux hommes partout où ils se trouvent les moyens d'être autonomes, de se prendre en charge et de mieux vivre ensemble. Ainsi la solidarité est-elle conçue comme l'école de la citoyenneté.

L'accès à l'éducation et l'appui aux sociétés civiles sont au cœur des missions de Solidarité Laïque.

1.2 Organisation institutionnelle interne

L'association est gouvernée par une Assemblée Générale qui réunit l'ensemble de ses organisations membres une fois par an à minima.

Elle est conduite par un Conseil d'administration élu et renouvelé au tiers, tous les ans.

1.3 Organisation opérationnelle interne du secteur international

Sous la direction du Délégué général, le secteur international est coordonné par un Coordinateur des Actions de coopération internationale qui supervise l'ensemble des activités réparties en zones géographiques.

Il existe aujourd'hui quatre zones géographiques prioritaires : Méditerranée. Europe Centrale et Orientale. Afrique de l'Ouest. Asie centrale.

Chaque zone est placée sous la responsabilité d'un chargé de mission géographique.

1.4 Outils et modalités d'action internationale de Solidarité Laïque (principes conducteurs et hypothèses)

Solidarité Laïque agit à la fois en coopération au développement et en contextes de post-urgence. Elle déploie deux types d'outils d'action : les programmes collectifs, et les projets labellisés.

Les premiers constituent l'ossature centrale de son activité internationale. Ils se distinguent par les caractéristiques majeures suivantes : actions collectives de taille importante, intégrant plusieurs acteurs locaux et internationaux (en particulier membres de Solidarité Laïque), plusieurs projets ou activités, sur des durées pluriannuelles et coordonnées par Solidarité Laïque.

Les seconds sont d'une ampleur moindre, micro-projets portés par une organisation membre soutenue techniquement et financièrement par Solidarité Laïque pour une durée limitée (une année maximum, le plus souvent).

Dans certains cas, les seconds peuvent être conçus en lien, intégration ou articulation avec les premiers.

L'étude s'intéressera donc spécifiquement aux actions internationales de l'organisation, et plus spécifiquement à *l'outil programme*. Celui-ci est régi à partir des grands principes conducteurs suivants :

- L'action indirecte à travers la coordination de programmes collectifs : en effet, la particularité de l'organisation est d'être un ensemblier et d'agir sur le terrain à travers ses organisations membres, mais aussi parfois, à travers des organisations partenaires. Solidarité Laïque joue en ce sens le plus souvent, un rôle de maîtrise d'ouvrage⁶².
- Le principe de mutualisation des compétences et des moyens : toujours en tant qu'ensemblier, Solidarité Laïque pose comme principe la mise en commun des capacités, compétences et savoir-faire des organisations membres qu'elle coordonne.
- Le principe de l'action en partenariat pluri-acteurs : Solidarité Laïque défend le principe de convergence d'actions et d'intégration de différentes familles d'acteurs (société civile : associations, syndicats, coopératives etc., pouvoirs publics, collectivités territoriales) au sein d'une seule et même action (le programme). Ce principe étant garant de plus grande viabilité et efficacité de l'action de développement.
- L'approche programme plutôt que l'approche projet : toujours en lien avec la fonction de maître d'ouvrage.
- Le partenariat de réciprocité (ici et là-bas) : Solidarité Laïque met en lien des acteurs français (membres) et internationaux pratiquant les mêmes métiers, chacun sur son territoire. La relation de coopération est ainsi fondée sur un principe d'appui et d'échange

⁶² Entendue comme fonction stratégique et planificatrice, mettant en place des cadres d'action portés par un ou plusieurs maîtres d'œuvres.

entre corps de métiers identiques ou proches. *Ex. coopération inter-syndicale / coopération entre éducateurs, animateurs etc..*

NB : Ces principes d'action sont, selon les cas, plus ou moins explicités, parfois par écrit, parfois indirectement ; et certains sont implicites et découlent de la philosophie générale de l'organisation. La capitalisation devra permettre d'affiner ces principes d'une part, de les confirmer ou de les amender en fonction de la réalité des actions, et d'aider par conséquent à les formaliser.

1.5 Les programmes prioritaires de Solidarité Laïque par zone, soumis à l'étude

Secteur Méditerranée : Programme Concerté Maroc (PCM)

Secteur Europe de l'Est : Programme concerté pour la petite enfance et l'initiative locale (PROCOFIL)

Secteur Afrique de l'Ouest : Programme d'appui aux réseaux de l'éducation en Afrique de l'Ouest (PRODERE AO)

Secteur Asie : Programme d'appui à l'éducation en Asie du Sud (PRODEAS)

D'autres programmes collectifs pourront le cas échéants être examinés pour confirmer, pondérer ou affiner telle ou telle analyse : Liban, Afghanistan, Haïti.

1.6 Origine de la demande de capitalisation

Interne : Bureau de l'association et équipe permanente du siège.

Voir plus bas, les enjeux et justifications de la demande.

II – Cadrage général de la capitalisation

2.1 Objectifs de la capitalisation

Enjeux et contexte de la capitalisation :

a) Etre un outil au service de la **qualité** et de l'efficacité de l'action internationale de l'organisation.

b) Etre un outil au service de la réflexion stratégique interne pour l'établissement d'un plan stratégique quinquennal d'action à partir de 2010. En effet, deux temps forts dans la vie institutionnelle de l'association sont à prendre en compte :

2003 : *La refondation* de Solidarité Laïque au cours de laquelle les grands principes d'action internationale de l'association (cités plus haut) ont été établis.

2008-2009 : Le chantier de réflexion stratégique interne qui doit mener l'organisation avec ses membres à revisiter son identité et ses principes conducteurs et établir un premier plan d'action sur 5 ans (voir « Problématique » et « Points de capitalisation » plus bas).

L'exercice de capitalisation arrive donc à une période clé de la vie de l'association, et doit servir d'appui aux choix stratégiques qui seront fait.

Objectifs spécifiques (propres à l'exercice) :

- a) Permettre une plus grande visibilité interne et transversale des bonnes pratiques développées par chaque programme et aider à leur formalisation.
- b) Alimenter la constitution d'un guide de procédures interne de l'organisation.
- c) Renforcer les compétences techniques des équipes permanentes du siège et des organisations membres.

2.2 Produit final attendu

Premier produit :

- Rapport complet (et synthèse) de la capitalisation mettant en évidence les enseignements de l'étude, qui formalisera savoir-faire, pratiques et méthodes élaborées et mise en œuvre par Solidarité Laïque dans le cadre de ses programmes collectifs.

Public visé par le produit final de la capitalisation :

- a) Les équipes au siège de Solidarité Laïque en priorité.
- Ainsi que les autres utilisateurs de l'outil :
- b) Les administrateurs de l'organisation.
 - c) Les organisations membres de Solidarité Laïque.
 - d) Les partenaires nationaux et internationaux de Solidarité Laïque.

Autres produits au bénéfice des autres acteurs de la coopération :

D'autres produits seront élaborés sur la base des résultats de ce travail de capitalisation (à envisager à la suite et hors budget de ce travail de capitalisation) :

- Organisation d'un séminaire élargi de restitution des résultats de la capitalisation, ouvert à l'ensemble des acteurs de la coopération intéressés par le sujet. Solidarité Laïque peut co-animer avec le F3E un atelier de réflexion ouvert dans ce sens.
- Guide méthodologique et/ou fiches méthodologiques sur les « bonnes » pratiques de gouvernance de programmes collectifs à mettre à la disposition du secteur des acteurs de la coopération.
- Le guide pourra le cas échéant alimenter la conception de modules de formation au bénéfice d'acteurs désirant s'engager dans des programmes de même nature.

Publics potentiellement intéressés et visés par ces autres produits :

- e) Les Organisations de la Société Civile (OSC) françaises et européennes impliquées dans des programmes collectifs / de même nature.

Intérêt pour les pouvoirs publics et bailleurs internationaux :

La convergence des stratégies de chaque acteur que l'action collective organisée permet, est un gage de meilleure efficacité de l'aide au développement. La confirmation potentielle de cette hypothèse et la formalisation de pratiques qu'elle sous-tend peut également intéresser les débats internationaux sur l'efficacité de l'aide. Elle peut également intéresser les pouvoirs

publics (MAEE et AFD en tête) co-financeurs des programmes collectifs ou concertés en question.

2.3 Justification de l'intérêt collectif de la capitalisation

L'intérêt collectif de la capitalisation réside dans la formalisation et le transfert d'un certain nombre d'enseignements et de pratiques qui nous semblent être au cœur des préoccupations des acteurs de la coopération internationale :

- En tête de celles-ci, les problématiques de gouvernance de programmes collectifs de coopération, de conception et de gestion du partenariat, de la réciprocité (aide ou coopération ?).
- En outre, Solidarité Laïque étant coordinateur de programmes concertés pluri-acteurs, les éléments d'analyse des pratiques de gestion et d'animation de ces espaces pourront alimenter les autres acteurs investis dans des programmes de ce type.

La capitalisation en somme vise essentiellement les cibles majeures suivantes :

- a) La cible interne : l'équipe du siège, le réseau de Solidarité Laïque, composé de 55 organisations membres – associations, coopératives, mutuelles et syndicats.
- b) Les cibles externes (intérêt collectif) :
 - Les organisations de la société civile françaises investies dans des programmes collectifs (PIA ou autres) ou concertés pluri acteurs (PCPA) ONG / Collectivités territoriales.
 - Les pouvoirs publics et en particulier le MAEE et l'AFD, bailleurs principaux des programmes collectifs de Solidarité Laïque, et concernés en premier lieu par l'appui aux programmes collectifs et à la capitalisation de savoir-faire en matière de coordination et animation de ces programmes.
 - Les organisations qui interviennent dans les secteurs identiques à ceux de SL : l'appui aux sociétés civiles et au dialogue pluri acteurs / l'appui à l'éducation.
 - Enfin, les plateformes dont Solidarité Laïque est membre : Coordination SUD, Solidar (Europe).

2.4 Encadrement de la capitalisation

L'étude sera encadrée par un Comité de pilotage (Copil) ad hoc issu du *groupe de travail interne sur l'action internationale de Solidarité Laïque* constitué pour approfondir les travaux de réflexion stratégique interne. Le Copil issu de ce groupe sera mandaté par celui-ci pour suivre cette étude. Le comité de pilotage sera constitué au cours de la première quinzaine du mois de septembre 2009.

Composition du COPIL :

- Deux Administrateurs référents de Solidarité Laïque issus du groupe de réflexion interne.
- Le Délégué général de Solidarité Laïque.
- Le Coordinateur des Actions de coopération internationale de Solidarité Laïque.
- Un représentant des organisations membres (qui ne soit pas au bureau de l'association), issu du groupe de réflexion interne.
- Le consultant.
- Le F3E (un chargé d'études de l'équipe technique et un administrateur référent).

Le résultat de l'étude sera la co-propriété de Solidarité Laïque et du F3E.

III. Problématique et points de capitalisation

3.1 Présentation de la problématique à capitaliser

Contexte de l'étude et justification du besoin :

Solidarité Laïque depuis 2002 a connu, notamment avec un appui important du MAEE français via en particulier les outils de la nouvelle contractualisation⁶³ (et l'AFD depuis 2009 dans le cadre de la réforme de la coopération française), une croissance de son action internationale, aussi bien en nombre de projets ou de programmes, qu'en termes d'ampleur de ces mêmes programmes.

Cette croissance s'est accompagnée d'une augmentation de l'équipe permanente au siège de l'association, ainsi que d'un développement d'un certain nombre de pratiques de gestion, d'animation, de coordination et de suivi de ces programmes.

Pratiquement tous les programmes (sauf ceux du secteur Asie, voir ci-après) ont été évalué à travers une évaluation externe. Certains projets ont assuré des travaux de capitalisation (le PCM, le PROCOPIL). Solidarité Laïque a aussi participé activement à la capitalisation transversale des Programmes Concertés Pluri Acteurs (cf sur <http://f3e.asso.fr/spip.php?rubrique381>), dont deux sont coordonnés par elle (PCM et PROCOPIL). Certains ont assuré des travaux d'auto-évaluation (PCM), ou d'appui post-évaluation (PRODERE AO).

Concernant les projets du secteur Asie, Solidarité Laïque a également réalisé une étude interne sur ces projets dont la caractéristique particulière est de se situer en contexte de crise ou post-urgence : Afghanistan, Inde et Sri Lanka (post-Tsunami) et Liban.

L'ensemble de ces études servira de ressources documentaires pour la présente capitalisation transversale.

L'organisation dispose donc aujourd'hui d'un fond monographique conséquent ainsi que de pratiques riches et très variées d'un programme à l'autre. Il est aujourd'hui plus que nécessaire de synthétiser ces éléments et de les capitaliser afin de renforcer la cohérence d'ensemble et de faciliter la mise en place de procédures internes transversales mieux harmonisées. En effet, le développement de l'activité de Solidarité Laïque et l'ensemble des expériences vécues dans ces programmes n'a pas fait l'objet à ce jour d'une étude transversale ou de capitalisation approfondie.

L'organisation en outre s'est engagée depuis mai 2008 dans une réflexion stratégique interne sur son action globale, son identité, sa position... (cf. plus haut, présentation de Solidarité Laïque).

Dans ce cadre, Solidarité Laïque se questionne sur son bilan, ses points de force et de faiblesse, les savoir-faire innovants qu'elle a pu faire naître ou développer depuis 2002.

Problématique de la capitalisation :

Pour l'ensemble des éléments évoqués ci-dessus, afin de mieux servir la réflexion sur la stratégie et l'identité de l'organisation, et d'améliorer la qualité des interventions

⁶³ Conventions Programmes, Conventions d'Objectifs, Programmes Inter Associatifs, Programmes Concertés Pluri-Acteurs...

internationales de l'association, il a semblé nécessaire de capitaliser sur le cœur de métier de l'organisation : ***les méthodologies de coordination, de gouvernance et d'animation de programmes collectifs et de programmes pluri acteurs = pratiques, enseignements et savoir-faire.***

3.2 Points de capitalisation

3.2.1 Champs d'étude de la capitalisation : lesquels ?

Choix des programmes majeurs à étudier (enjeu de mutualisation des bonnes pratiques entre tous les secteurs) :

a) Programme Concerté Maroc (PCM) :

Le PCM est un Programme Concerté Pluri Acteurs (PCPA), coordonné par Solidarité Laïque depuis 2005 (une 1^{ère} phase du PCM, à laquelle Solidarité Laïque a participé sans la coordonner, a été mise en œuvre entre 2002 et 2005, et a fait l'objet d'une évaluation finale externe en 2005). Il intègre en son sein 97 organisations françaises (dont 4 membres de Solidarité Laïque) et marocaines, ainsi que des représentants de collectivités locales et des pouvoirs publics des deux pays. Il aborde la question de la jeunesse au Maroc, notamment à travers l'éducation, l'emploi et la formation, la citoyenneté et l'accès aux droits. Le PCM a fait l'objet d'une auto-évaluation intermédiaire accompagnée en 2008. Une capitalisation sera lancée à partir de l'automne 2009, qui analysera notamment le champ de la gouvernance du programme. Les enseignements de cette capitalisation seront reversés au fur et à mesure du processus à la présente capitalisation transversale de Solidarité Laïque.

b) Programme concerté pour la petite enfance et l'initiative locale (PROCOPIL) :

Le PROCOPIL est également un PCPA. Il fait suite au Programme Concerté Enfance Roumanie (PCER, mis en œuvre entre 2002 et 2005, qui était un Programme Inter Associatif coordonné par le Comité PECO puis par Solidarité Laïque à partir de 2004, et qui a fait l'objet d'une évaluation externe finale en 2005). Coordonné par Solidarité Laïque depuis 2005, il agit sur les politiques publiques en direction de l'enfance mal traitée en Roumanie, Bulgarie et République de Moldavie. Il concerne directement et indirectement jusqu'à 150 organisations en France et dans les trois pays concernés, dont 8 sont membres de Solidarité Laïque, des collectivités locales et pouvoirs publics des quatre pays. L'évaluation externe finale du PROCOPIL démarre à la date de la rédaction des présents termes de référence (résultats de l'évaluation attendus en février 2009). Les résultats de cet exercice, attendus pour février 2009 seront reversés autant que possible dans la présente étude.

c) Programme d'appui aux réseaux de l'éducation en Afrique de l'Ouest (PRODERE AO) :

Le PRODERE est une Convention Programme signée entre Solidarité Laïque et le MAEE français en 2005. Il agit sur 5 pays de la sous région d'Afrique de l'Ouest (Sénégal, Mali, Niger, Burkina Faso et Bénin), sur le renforcement des acteurs locaux de l'éducation. Il implique en France 8 organisations membres, et cinq réseaux associatifs au sud. Ce programme a fait l'objet d'une évaluation externe intermédiaire en 2008 et d'un appui post-évaluation assuré par la même consultante (en cours de finalisation à la date de la rédaction des présents termes de référence). Les résultats de ces travaux pourront également servir à la présente étude.

Les trois programmes précédents sont soutenus par le MAEE français (AFD aujourd'hui).

d) Programme d'appui à l'éducation en Asie du Sud (PRODEAS)

Conçu durant l'année 2006, en réaction au Tsunami, le PRODEAS s'est étendu sur le Sri Lanka et le sud de l'Inde. Programme de post-urgence, il a consisté d'abord dans la reconstruction des écoles et établissements scolaires touchés par la catastrophe. Il a consisté également dans l'action auprès des populations et des associations locales pour la reconstitution du maillage socio-éducatif local, l'appui à l'éducation et au retour dans de bonnes conditions des populations déplacées. Plusieurs organisations membres de SL (jusqu'à 8 organisations) ont été actrices du programme. Ce programme a été soutenu essentiellement par des dons privés et des subventions locales (coopération décentralisée).

Les programmes suivants pourront le cas échéant servir également d'exemple : Programme collectif pour la citoyenneté et l'éducation au Liban, programme d'appui à l'éducation en Haïti, Programmes inter associatif pour l'Afghanistan etc.

Période étudiée :

Nous prendrons pour point de repère la période 2002-2009 pour deux raisons essentielles : c'est bien à partir de 2002 que Solidarité Laïque a commencé véritablement à développer des programmes collectifs à l'international, et c'est aussi de manière concomitante la date de la refondation de l'organisation.

Solidarité Laïque depuis 7 ans a connu un développement exponentiel de son activité et une forte croissance de ses moyens. La structure en effet est passée d'un budget annuel d'environ 1.500.000 € en moyenne, à un budget d'environ 4.000.000 € en 7 ans. L'équipe opérationnelle de Solidarité Laïque s'est étoffée et l'organisation est passée de la gestion de projets de petite taille et intégrant un nombre réduit de partenaires, à la coordination de programmes d'ampleur, collectifs ou pluri-acteurs, impliquant de multiples partenaires et agissant sur différents niveaux d'action. Pour mémoire, en 2001, Solidarité Laïque coordonnait un seul programme collectif en Haïti pour un montant relativement important. Cette coordination était alors assurée par un bénévole.

En 2009, Solidarité Laïque coordonne 6 programmes collectifs d'ampleur, dont deux des cinq programmes concertés pluri acteurs (PCPA) actuellement en cours, une convention programme couvrant la sous région de l'Afrique de l'Ouest (5 pays), un programme inter-associatif en Afghanistan, et deux programmes collectifs en Inde et au Sri Lanka.

En 2001, seules cinq organisations membres étaient directement impliquées dans l'action internationale de l'association. En 2009, plus de 15 organisations membres sont directement concernées par les programmes en cours, renforçant notamment le caractère collectif et mutualiste du réseau à l'international. Et plus d'une vingtaine ont été concernées par l'ensemble des programmes depuis 2002.

Ces organisations représentent essentiellement **la famille associative et syndicale** du réseau. Mais sur certaines actions, et si on ajoute les opérations « 1 cahier, 1 crayon » et le Partenariat Educatif de Solidarité Internationale (PESI), on retrouve en plus la MAIF et la MGEN (mutuelles), la CASDEN (banque coopérative) et la CAMIF (coopérative) jusqu'en 2008 pour cette dernière.

La croissance de l'activité de l'organisation ne s'est pas toujours accompagnée d'une formalisation transversale des procédures. Chaque programme a pu développer, plus ou moins en accord avec les principes conducteurs cités en début de ce document, des règles de

gouvernance et de coordination propres, et fonction des contextes rencontrés. Une diversité d'approches et de méthodes existe donc aujourd'hui, avec succès et échecs. La capitalisation devra aider à la lecture de cette diversité d'abord, pour en tirer ensuite les éléments clés de bonne méthode d'action afin de permettre de les formaliser.

La capitalisation devra également servir de passerelle entre les différents programmes de Solidarité Laïque, pour renforcer la transversalité, la mutualisation et le transfert des bonnes pratiques d'un programme à l'autre.

Au-delà des thématiques portées par Solidarité Laïque qui constituent son champs de compétence, (éducation, métiers du médico-social, développement démocratique et dialogue social), la particularité de l'organisation réside dans son mode d'action international et son approche partenariale : un mode d'action fondé prioritairement sur la coordination d'actions collectives dans un cadre programmatique, et une approche partenariale mettant en coopération les sociétés civiles du Nord et du Sud autour de champs professionnels identiques.

En conséquence de cela, l'étude se penchera essentiellement sur les axes suivants.

Axes de capitalisation :

- a- Modalités de Gouvernance des programmes.
- b- Méthodologies de coordination et d'animation transversale.
- c- Capacités de résolution des conflits / arbitrages
- d- Démarches partenariales.

Pour chacune de ces thématiques, la capitalisation identifiera les « bonnes » pratiques en fonction des résultats obtenus et des contextes internes et externes.

3.2.2 Identification des points précis de capitalisation, par axe : ce sur quoi on veut tirer des enseignements

Solidarité Laïque agissant sur plusieurs thématiques, plusieurs zones géographiques, **et dans des contextes de développement ou de post-urgence**, l'étude analysera les axes de capitalisation ci-dessous, en prenant soin de les remettre dans les environnements multiples que chaque programme a pu connaître.

Le résultat de l'exercice devra permettre de formaliser une ou plusieurs pratiques par axe de capitalisation et selon un ou plusieurs contextes si cela est jugé nécessaire.

La capitalisation par conséquent questionnera et formalisera les méthodologies et procédures élaborées pour chacun des points ci-dessous :

a- Gouvernance :

Analyse des modes de gouvernance établis et plus précisément les aspects suivants (liste non exhaustive, d'autres aspects pourront apparaître au cours de l'exercice de capitalisation) :

- Modalités de montage des modes de gouvernance.
- Modes d'appropriation des principes collectifs.
- Modes de fonctionnement des Instances de gouvernance.
- Modalités du suivi collectif.
- Valeurs, principes, règles et procédures collectives.

b- Méthodologies de coordination et d'animation transversale des programmes.

Analyse des aspects suivants (liste non exhaustive, d'autres aspects pourront apparaître au cours de l'exercice de capitalisation) :

- Appui à l'élaboration de capacités collectives et pluri-acteurs (ONG-Etat-Collectivités territoriales).
- Espaces de communication / lieux d'animation et de mutualisation thématique (développement de pôles de compétences collectives).
- Techniques de coordination des équipes / acteurs / comités
- Méthodologies de suivi et de suivi évaluation.

c- Capacités de résolution des conflits / arbitrages :

Analyse des aspects suivants (liste non exhaustive, d'autres aspects pourront apparaître au cours de l'exercice de capitalisation) :

- Rôle d'appui / accompagnement des acteurs
- Objectivation / techniques de dépassement des intérêts particuliers.
- Modération / rôle de tiers neutre.

d- Démarches partenariales (pluri acteurs / internationaux) :

Analyse des aspects suivants (liste non exhaustive, d'autres aspects pourront apparaître au cours de l'exercice de capitalisation) :

- Nature de l'approche partenarial du collectif Solidarité Laïque.
- Méthode d'élaboration des partenariats.
- Gestion du partenariat.
- Pérennisation du partenariat.

Chaque point pourra donner lieu à des sous ensembles plus affinés, notamment au moment du cadrage et de la première synthèse des documents (voir méthodologie ci-dessous).

La capitalisation à terme devra faire le tri des expériences pour identifier, expliciter et classer l'ensemble des pratiques et savoir-faire élaborés et testés par l'organisation. Elle valorisera les pratiques porteuses d'innovation d'un côté, et de transversalité de l'autre, et mettra en exergue dans la mesure du possible les conditions d'adaptabilité de chaque savoir-faire à chaque contexte. Cette identification se fera notamment à l'aide de critères de sélection relatifs aux résultats obtenus dans chaque expérience analysée.

Pour chaque aspect, la capitalisation se fera à travers une entrée multiple : (en miroir – voir méthodologie ci-après)

- a) Les pratiques vues et décrites par les équipes au siège (chargés de mission géographiques)
- b) Par les organisations membres impliquées.
- c) Par la direction générale
- d) Par les membres du Bureau de l'association
- e) Par les partenaires internationaux de l'association.

En complément, la capitalisation interrogera les partenaires majeurs de l'organisation, représentant des pouvoirs publics (MAEE et AFD en particulier) et collectivités locales partenaires de Solidarité Laïque et fortement impliqués dans les programmes de l'ONG.

(Voir ci-dessous échantillonnage.)

Il est demandé aux consultants, dans leur offre de service, de présenter l'approche et l'objet de la capitalisation qu'ils proposent d'aborder (angles d'analyse, axes de réflexion, points de la capitalisation, aspects étudiés...) à partir des éléments ci-dessus, en fonction de leur compréhension de la problématique, des enjeux et des objectifs de la capitalisation, qu'ils auront exposée par ailleurs.

IV. Méthodologie :

4.1 Principales étapes de la capitalisation

Suite au choix de l'offre d'un(e) consultant(e), une première réunion de cadrage de la capitalisation devra être organisée, en présence du comité de pilotage, du F3E et du consultant.

1 jour / consultant

Le processus de capitalisation pourra se dérouler ensuite selon les étapes suivantes (l'estimation du nombre de jours travaillés par le consultant aux différentes étapes est mentionnée ici à titre indicatif, cf encadré ci-dessous) :

a) Analyse documentaire :

Cette première étape devra identifier à travers les différentes évaluations et capitalisations de chaque programme concerné, les éléments pouvant alimenter les points présentés ci-dessus. Ce premier travail permettra d'établir une transversalité entre l'ensemble des études dont les programmes de Solidarité Laïque ont fait l'objet depuis plusieurs années. La capitalisation transversale retiendra essentiellement les éléments de convergence issus des analyses de ces différentes expertises. Cette première étape permettra de dégager une première classification et qualification des différentes pratiques repérées. Elle permettra également d'affiner les sous ensembles thématiques de chaque axe de capitalisation.

Responsabilité interne :

1) Chargé de capitalisation de Solidarité Laïque (CACI) assisté par un chargé d'étude (stagiaire) : Responsabilité de lecture et de synthèse des documents existants et de ceux à produire par chaque chargé de mission géographique. (voir ci-après)

2) Chargés de mission géographique : Responsabilité de rédiger une note de capitalisation propre, partant des acquis de chaque programme, portant un propos général sur chaque axe de l'étude. Ces notes seront transmises au CACI pour synthèse.

Cette étape devra aboutir sur la production de premiers éléments d'analyse transversale (grossiers), comme base pour une grille d'analyse et d'approfondissement à développer avec le consultant.

b) Première synthèse de l'analyse documentaire, approfondissement des points de capitalisation et élaboration des outils de collecte, d'analyse et échantillonnage.

Cette étape sera réalisée par le Chargé de capitalisation interne à Solidarité Laïque et le consultant.

Rédaction d'une 1^{ère} note de synthèse et des outils / protocole de collecte et d'analyse par le consultant

5 jours / consultant

c) Entretiens individuels (échantillon à affiner par catégorie d'acteurs) :

Sur la base de fiches d'entretiens ad hoc, élaborés avec l'appui du consultant, les entretiens seront menés en interne par le chargé de capitalisation (et son assistant) afin de recueillir les témoignages vivants sur les pratiques établies et mise en œuvre par chaque responsable de programme.

- Avec chaque chargé de mission géographique.
- En miroir à la première série d'entretiens, des entretiens similaires seront organisés avec chaque référent des principales organisations membres impliquées (niveau national et local) dans l'action de Solidarité Laïque, afin de vérifier les degrés de compréhension et d'adhésion aux différentes pratiques, aux procédures et outils élaborés par Solidarité Laïque, ainsi que les écarts.
- Avec les partenaires institutionnels de Solidarité Laïque : pouvoirs publics, collectivités locales. (voir échantillonnage):
- Les partenaires du Sud / Est de Solidarité Laïque (par téléphone ou à l'occasion de leur venue en France, fin novembre 2009).
- Echantillon d'organisations françaises partenaires (non membres de Solidarité Laïque) impliqués dans les programmes de Solidarité Laïque.

Une session plus spécifique sera organisée avec le Délégué général de l'organisation ainsi qu'avec des représentants élus du Conseil d'administration (Bureau). Ce travail permettra de comparer les échelles de compréhension de façon verticale, entre la direction politique et opérationnelle de l'organisation, qui a la responsabilité de fixer les principes généraux d'action du collectif (principes conducteurs), et les équipes et leurs référents au sein des organisations membres en charge de les décliner et de les opérationnaliser.

Ces entretiens démarreront à partir du mois de novembre, et devront se réaliser dans la mesure du possible avant l'atelier (cf ci-dessous, point e). Ils pourront néanmoins se poursuivre au courant des mois de décembre 2009 et janvier 2010.

Responsabilité interne à Solidarité Laïque (y compris comptes-rendus des entretiens réalisés) : Chargé de capitalisation et son assistant

Suivi à distance et conseil par le consultant (2 jours / consultant)

d) Réunion de synthèse avec le Chargé de capitalisation interne à Solidarité Laïque et le consultant. Affinement des analyses, et préparation des étapes suivantes (en particulier de l'atelier collectif).

Rédaction d'une 2^{de} note de synthèse par le consultant

4 jours / consultant

e) Atelier collectif d'échange et de capitalisation : Organisation d'un atelier collectif d'échange et de confrontation des points de vue, afin de pointer les divergences / convergences, et d'affiner l'identification / formalisation des « bonnes » pratiques sur chacun des points de l'étude. L'atelier réunira les responsables géographiques et les représentants nationaux et locaux des organisations membres identifiés pour les entretiens.

Animation de l'atelier et prises de notes entre le Chargé de capitalisation interne (et son assistant) à Solidarité Laïque et le consultant

Compte-rendu de l'atelier par Solidarité Laïque

Débriefing de l'atelier entre le Chargé de capitalisation interne à Solidarité Laïque et le consultant pour identifier les compléments / amendements à apporter dans l'optique d'un rapport intermédiaire provisoire et des éventuelles collectes d'information complémentaires qui s'avèreraient nécessaires.

2 jours / consultant

f) Production d'un rapport intermédiaire provisoire par le consultant mettant en lumière les approches et propos des différents groupes d'acteurs rencontrés.

Synthèse entre le Chargé de capitalisation interne à Solidarité Laïque et le consultant en appui

Rédaction du rapport intermédiaire par le consultant.

5 jours / consultant

g) Restitution du rapport provisoire en deux temps, au Comité de pilotage d'une part et à l'équipe du siège d'autre part. Discussion, amendement, compléments...

2 jours / consultant.

h) Reprise du rapport et compléments par le consultant, production du rapport final, d'une synthèse (10 pages environs) et d'une note de commentaires sur le processus par le consultant et validation par le Comité de pilotage (validation à distance, par mail).

3 jours / consultant

i) Restitution du rapport final élargie en interne à Solidarité Laïque à l'occasion de l'assemblée générale de l'organisation (juin 2010) à laquelle sont invités tous les membres de l'organisation, et seront spécifiquement invités les pouvoirs publics et collectivités locales partenaires de Solidarité Laïque, impliqués dans l'étude.

Restitution assurée par le consultant et le chargé de capitalisation interne.

1 jour / consultant

4.2 Echantillonnage

La capitalisation concernera essentiellement les pratiques issues des 4 programmes principaux cités plus haut.

Eléments de l'échantillon des acteurs à interroger (échantillonnage représentatif des acteurs clés du processus, à affiner au démarrage de la capitalisation) :

Acteurs politiques :

- Administrateurs.

Acteurs opérationnels :

- Délégué général

- Coordinateur des Actions de coopération internationale

- Chargés de mission géographiques

Organisations membres :

- Référents des principales organisations membres impliquées (les plus impliquées et représentant les différentes familles d'acteurs de Solidarité Laïque) :

Associations : Céméa, Francas, Ligue de l'enseignement, Entraide universitaire, APAJH.

Syndicats : Unsa-éducation, SNU-IPP, SGEN-CFDT.

Coopératives : CASDEN

Mutuelles : MAIF, MGEN

Partenaires :

Echantillon de partenaires Sud et Est de Solidarité Laïque.

Echantillon d'organisations partenaires (non membres de Solidarité Laïque) impliqués dans les programmes de Solidarité Laïque.

Principaux pouvoirs publics partenaires de Solidarité Laïque : Ministère des Affaires étrangères et européennes et Agence Française de Développement.

Collectivités territoriales partenaires de Solidarité Laïque et réseaux nationaux de collectivités (CUF et ADF).

4.3 Répartition des rôles dans l'exercice de capitalisation

Solidarité Laïque s'investira fortement dans la réalisation de la capitalisation, avec en particulier l'implication active du Coordinateur des actions de coopération internationale (chargé de capitalisation interne) et le recrutement d'un stagiaire assistant de capitalisation. Le/la consultant(e) aura un rôle de conseil, d'accompagnement, d'appui méthodologique, de co-analyse, de rédaction des rapports, et co-animera aux ateliers et restitutions.

Responsabilités internes à Solidarité Laïque :

- Animation générale de la capitalisation.
- Lecture et analyse documentaire.
- Mise en place, réalisation et comptes rendus des entretiens et de l'atelier collectif d'échange et de capitalisation.
- Préparation et participation à l'animation (avec le consultant) des ateliers collectifs et restitutions.

Personne concernée : Coordinateur des Actions de coopération internationale de Solidarité Laïque (Chargé de capitalisation interne), assisté par un chargé d'étude (stagiaire) pour la réalisation des entretiens et des comptes rendus d'entretiens notamment.

Pour information, le Chargé de capitalisation interne de Solidarité Laïque se rendra disponible approximativement 8 jours ouvrés par mois (2 jours par semaine) entre septembre et décembre 2009, et 4 jours ouvrés par mois (1 jour par semaine) entre janvier et juin 2010.

Le stagiaire assistant de capitalisation sera recruté à temps plein par Solidarité Laïque pour 5 mois sur la période octobre 2009-février 2010.

Responsabilités du consultant :

- Affiner les axes de capitalisation et les questionnements.
- Appui dans le montage des outils de collecte et d'analyse.

- Co-animation de l'atelier collectif de capitalisation.
- Co-analyse et synthèse des résultats des travaux au cours du processus.
- Rédaction des rapports et participation à la restitution des résultats.

Un comité de pilotage interne sera mis en place pour suivre l'ensemble du processus (voir plus haut).

Il se réunira à deux reprises, pour le moment du cadrage et à la restitution du rapport intermédiaire provisoire. Il validera le rapport final à distance.

Sur la base des éléments ci-dessus et ci-dessous, il est demandé aux consultants de faire dans leur offre des propositions détaillées en ce qui concerne la méthodologie de capitalisation qu'ils se proposent d'utiliser (déroulement et étapes de la capitalisation, restitutions, produits intermédiaires et finaux, rôle du consultant et articulation avec le Chargé de capitalisation interne de Solidarité Laïque, outils utilisés, dimension participative...), et de faire éventuellement d'autres propositions méthodologiques argumentées, en tenant compte des propositions faites ci-dessus et ci-dessous.

Les consultants présenteront également, dans leur offre, la répartition du nombre de jours proposée pour leur travail aux différentes phases de la capitalisation en fonction de la méthodologie et du déroulement qu'ils auront proposés par ailleurs, et éventuellement (en cas de travail en binôme entre deux consultant) l'articulation entre les membres de l'équipe de consultants (plus-value attendue d'une intervention en binôme, responsabilités, rôles et nombre de jours travaillés de chaque consultant aux différentes phases de la capitalisation...).

Eléments de profil du consultant :

Le/la consultant(e) devra maîtriser les méthodes de capitalisation et faire valoir une expérience dans ce domaine. Il/elle devra faire preuve de capacités d'écoute, de conseil, de recul, d'animation de débats de groupe, d'analyse et de rédaction.

Autres compétences particulières, souhaitées : Connaissance du monde associatif, idéalement de la solidarité internationale et du développement / Connaissance des problématiques liées aux approches programmes et aux approches multi acteurs / Sensibilité aux problématiques liées au partenariat Nord-Sud et pluri acteurs, à la gouvernance et la coordination de programmes.

4.4 Rapports et restitutions

4.4.1 Restitutions interne à Solidarité Laïque

3 restitutions :

- 2 restitutions du rapport intermédiaire (au Comité de Pilotage de la capitalisation et à l'équipe permanente au siège).
- 1 restitution du rapport final à l'AG de Solidarité Laïque.

4.4.2 Restitution externe à Solidarité Laïque (valorisation externe de la capitalisation)

Une restitution des produits de la capitalisation sera organisée avec le F3E en dehors du cadre stricte de l'exercice (le consultant pourra être sollicité pour participer à cette restitution

élargie, hors budget du présent travail de capitalisation). Elle aura pour objet de diffuser et d'enrichir les grands enseignements de l'étude et les « bonnes » pratiques identifiées le plus largement possible aux acteurs intéressés, afin d'être portées au bénéfice collectif du secteur de la coopération.

4.5 Calendrier estimatif

2009 :

Mi juillet : Lancement de l'appel d'offre restreint.

Fin septembre : Sélection du consultant.

Début octobre : Première réunion de cadrage.

Septembre - Octobre : Lancement des travaux de capitalisation (étude documentaire)

Octobre – novembre : Démarrage des entretiens de capitalisation.

Décembre : Organisation de l'atelier collectif d'échange et de capitalisation

2010 :

Janvier - Février : Rédaction du rapport intermédiaire provisoire

Mars : Restitutions du rapport provisoire (COPIL + équipe siège)

Avril : Finalisation du rapport et synthèse, et validation du rapport final par le comité de pilotage (à distance)

Juin : AG de Solidarité Laïque : restitution plénière des résultats de la capitalisation.

Les consultants, dans leur offre, feront une proposition de calendrier sur cette base pour la capitalisation. Il serait fortement souhaitable que l'atelier collectif d'échange et de capitalisation ait lieu en décembre 2009 pour pouvoir avoir lieu en parallèle d'un temps fort interne à Solidarité Laïque, mais cela peut éventuellement être modulable dans le calendrier proposé par les consultants dans leurs offres. L'AG de Solidarité Laïque de juin 2010 est incontournable à cette période, pour des raisons internes à Solidarité Laïque.

V. Moyens financiers :

- Le budget de la capitalisation est fixé à 17.290 euros TTC (frais d'expertise externe, coûts directs hors imprévus) avec une estimation de 25 jours travaillés pour le consultant.
- Le montant maximum des honoraires est fixé à 600 € TTC par homme et par jour.
- Ce budget inclus les honoraires du consultant, ses per-diems, ses déplacements, des frais d'administration / communication pour le consultant.
- Les imprévus (5% des coûts directs) seront calculés à partir de la proposition sélectionnée suite à l'appel d'offres restreint.

Il est demandé aux consultants de faire dans leur offre une proposition budgétaire détaillée TTC, en tenant compte de ces éléments.

Annexe :

Liste des ressources disponibles au démarrage de l'étude :

Programme Concerté Maroc :

Capitalisation transversale du PCM 1, Evaluation du PCM 1.

Auto-évaluation intermédiaire du PCM 2.

Programme Concerté pour l'initiative locale (PROCOPI) :

Evaluation finale du PCER (ancêtre du Procopil)

Capitalisation du PCER

Autre ressource commune pour les deux programmes cités ci-dessus : Capitalisation transversale des PCPA : « Faire société ensemble » (téléchargeable sur le site web du F3E, www.f3e.asso.fr, adresse directe <http://f3e.asso.fr/spip.php?rubrique381>).

PRODERE-AO :

Evaluation intermédiaire du PRODERE.

Rapport de l'appui post-évaluation du PRODERE.

PRODEAS / Programmes Afghanistan / Liban (Des écoles pour survivre) :

Capitalisation transversale des programmes de Solidarité Laïque en situation de post-urgence.

Programme collectif pour la Citoyenneté et l'Education Au Liban (PROCEAL) :

Rapport d'évaluation finale du PROCEAL (2004-2007)

Plan détaillé d'un manuel de procédure interne à Solidarité Laïque

Annexe 2 : liste des personnes ayant fait l'objet d'entretien

Contact	Programme
Mustafa Lamqaddam (Carrefour Associations)	PCM
Michel Debon (SGEN-CFDT)	Prodeas - Proceaf - Prodere
Anne Bourgognon (SL)	Procopil
Virginie Rouquette (CUF)	PCM
Dany Egreteau (SL)	Prodeas - Proceaf - Prodere
Francis Barbe (SNUIPP)	Prodeas - Proceaf - Prodere
Louis Bourgois	Prodeas
Marc Epron (Francas)	PCM Prodere
Driss Ajjouti (Bureau Rabat)	PCM
Rama Thiam (Sénégal)	Prodere
Michel Mendiboure (Ligue Enseignement)	Prodeas - Prodere
David Lopez (Ligue Enseignement)	(Prodeas) - Prodere
Vincent Brotons Dias	Prodeas - Proceaf
Famoro Keita (Mali)	Prodere
Marion Boinot (SL)	PCM
Jean Kafando (Burkina)	Prodere
Nawal Besri (SL)	Prodere
Lhassan El Hajjami (AMAPPE)	PCM

M.Chevalier (MAE)	PCM - Procopil - Prodere-AO - Proceaf
Roland Biache (SL)	tous les programmes
Josiane Ricard (Francas)	PCM
Contact	Programme
J.J. Darmangeat (APAJH)	Prodere - Prodeas - Procopil
Marie Laluque (SL)	Procopil
Etienne Gille (Afrane)	Proceaf
Lilian Nobilet (CEMEA)	Prodeas - Prodere
Marie-Colette Lalire (MAEE)	Procopil
Benjamin Pirson (Solidarité Afghanistan Belgique)	Proceaf
Hélène Devaux (Solidarité Afghanistan Belgique)	Proceaf
Delphine Bielanski (Acoopi)	Procopil
Philippe Jahshan (SL)	tous les programmes
Aline Parent (CG Nord)	Procopil
Alain Canonne (MAE)	PCM - Procopil
Samir Tounzi (Likaa)	PCM
Diana Nistorescu (FONPC)	Procopil
Mariana Ianachievici (APSCF)	Procopil
Yvette Kancheva (RNE)	Procopil
Véronique Dasilva (PSS) CG de Savoie	Procopil
Valérie Huguenin (AFD)	PCM - Proceaf
Mme Verbrugghe (CUF, Vice-Pdte région NPC)	PCM
Abdeljalil Cherkaoui (Entraide Nationale)	PCM

Annexe 3 : Capitalisation & Inventaire des documents

Tableaux récapitulatifs par programme

Documents généraux

Titre	Date
Capitalisation d'expérience, expériences de capitalisation Comment passer de la volonté à l'action Auteurs : Philippe Villeval (Handicap International) Philippe Lavigne (GRET) Revue Traverse	Octobre 2004
Mieux faire Société ensemble La contribution des programmes concertés pluri-acteurs à une rénovation du dialogue entre sociétés civiles et pouvoirs publics.	Mai 2008

Programme concerté Maroc (PCM)

Titre du document	Date
Rapport de capitalisation interne, , Phase 1 , étude bibliographique LM Le Quéré	7 juin 2004
Renforcement du partenariat entre ONG marocaines et françaises. Evaluation du programme concerté Maroc, (1999-2005), DGCID, série Evaluation N° 91	
Convention-subvention MAE/SL	14/06/06
Convention-subvention MAE/SL	16/07/07
Convention-subvention MAE/SL	23/11/07
Convention-subvention MAE/SL	22/07/08
Convention_MDSFS_COPIIL_270407	27/04/07
Document programme Programme concerté Phase II 2006-2010	/08
Charte des valeurs du PCM II	/06
Auto-évaluation accompagnée de la première phase du Programme concerté Maroc (PCM2) Culture et promotion. F3E/Solidarité Laïque	
Règlement intérieur du COPIL	08/09
Convention PCM_SL-Entraide Nationale	10/11/08
Convention FAIR	09/03/09
Convention 2008 SL Dia	09/03/09
Convention FAP 2 ^{ème} appel PCMI	09/03/09
CR AGExtraordinaire avril 2008 PCMI	09/03/09
CR AGElective octobre 2008 PCMI	06/03/09
Compte rendu final période 1	06/04/09
Compte rendu final de la période 2	06/04/09
Compte-rendu final période 3 du PCM	27/03/09
Compte rendu AG électorale	18-19/10/09
COPIL à distance 16	16-17/11/ 09
ANNEXES du compte-rendu final de la période 3 du PCM	27/03/09
Appel des jeunes PCMI	06/03/09

Titre du document	Date
Rapport définitif AEA	09/03/09
Rapport du Comité de Transition PCM1 vers le PCM2	06/04/09
Synthèse des enseignements de la capitalisation du PC	06/04/09
Cahier des procédures Stratégie Globale d'Animation territoriale	05/06/09
Cahier Procédures – Activités PCM	15/06/09
Cahier des Procédures Activités PCM modifié 28-10-09	28/10/09
Guide gestion financière comptabilité association PCM II	09/03/09
Cahier- Procédures, stratégie globale d'animation provinciale	
TDR AEA PCMII	09/03/09
Projet TDR capitalisation 17_09_09	29/09/09
Cadre logique PCMII	09/03/09
Chronogramme PCMII période 3 2009	09/03/09
Chronogramme PCMII période 4 2009	09/03/09
Liste des membres	09/03/09
Note d'orientation stratégique PCMII	09/03/09
RD COPIL 06 PCMII	09/03/09
RD COPIL 07 PCMII	09/03/09
RD COPIL 08 PCMII	09/03/09
RD COPIL 09 PCMII	09/03/09
RD COPIL 10 PCMII	09/03/09
Résultat élection nouveau COPIL octobre 2008*	09/03/09
Carte des provinces PCMII	09/03/09
Fiches entretiens et d'observation, capitalisation PCM2	28/12/2009, 03/03/10,
Entretien AFD	17/03/10
Capitalisation du PCM 2 : quelques histoires de vies originales et atypiques pour illustrer les cas de jeunes engagés	
Capitalisation du PCM 2 : Synthèse des 6 premiers entretiens	18/03/10

PROCOPIL

Titre du document	Date
Evaluation du Programme collectif Enfance Roumanie (PCER) 17/10/2002 – 31/08/2005	06/05
Ressources et dépenses prévisionnelles PROCOPILE PHASE PREPARATOIRE	21/07/05
Chronogramme avenant	05/05/06
Compte rendu technique et financier phase préparatoire PROCOPIL (1er septembre 2005 - 30 juin 2006)	29/11/06
Compte rendu technique et financier PROCOPIL P1 (1er juillet 2006 -31 décembre 2006)	10/04/07
Document programme Période 1 (1er juillet 2006 - 31 décembre 2006)	07/10/07
Document programme PROCOPIL P2 (1er janvier 2007 - 31 décembre 2007)	08/10/07
Document Programme PROCOPIL P3 (1er janvier 2008 - 31 décembre 2008)	02/03/08
Compte rendu technique et financier PROCOPIL P2 (1er janvier 2007 -31 décembre 2007)	22/09/08
Document programme P4 (1er janvier 2009 – 31 décembre 2009)	29/04/09
TDR évaluation finale du PROCOPIL	17/07/09
SYNTHESE PHASE PREPARATOIRE PROCOPIL (1er septembre 2005 - 31 mars 2006)	24/09/09
Budgets dépenses ressources phase préparatoire	24/09/09
Budget dép PROCOPILE AVENANT	24/09/09
Budgets PROCOPIL P1	24/09/09
Compte rendu technique et financier période 3 PROCOPIL (1er janvier 2008 - 31 décembre 2008)	24/09/09
Note cadrage Evaluation finale du PROCOPIL, Culture et Promotion	09/10/09
Note d'étape Evaluation finale du PROCOPIL, Culture et Promotion	18/01/10

Titre du document	Date
Compte rendu du COPIL 4 *	21/01/10
Note de présentation dynamique des réalisations du PROCOPIL depuis 2005	.03/10

PRODERE AO

Titre du document	Date
Une phase pilote pour la mise en place d'un programme collectif : Eléments de méthodologie - Rapport de capitalisation phase pilote :	12/09
Programme de développement des Réseaux en Afrique de l'Ouest PRODERE AO, Bénin, Burkina Faso, Niger, Mali, Sénégal, Solidarité Laïque, MAE	12/06/08
Convention-cadre MAE/SL	04/11/09
Charte Prodere-AO version finale	03/10/05
CR Technique et financier Phase Pilote janvier 05 – mars 06	12/06/08
Convention SL / Comité Mali	
Guide de procédure FAIL - corrigé	12/06/08
RAPPORT technique et financier Solidarité Laïque - MAE Avril 06 – Juin 07	12/06/08
Restitution auto-évaluation - mission Chloé : Bilan du diagnostic	12/06/08
Evaluation PRODERE Rapport final, CIEDEL, F3E	28/07/08
Document programme phase II – année IV septembre 09-décembre 10 Solidarité Laïque	04/08/09
Dossier de présentation année IV	04/08/09
Plan d'action copil comité national Sénégal 2009-2010	/09
Intervention du CIEDEL en appui post-évaluation – Point d'étape juillet 2009-	/11/09
Compte rendu COPIL mixte	26/11/09
Compte rendu du COPIL transnational	11/01/10
Réunion groupe de travail handicap	15/03/10

PROCEAF

Titre du document	Date
RAPPORT ACTIVITES FINAL PROCEAF 1 (janvier 03 – décembre 06)	09/07
Demande de co-financement PROCEAF 2	08/06
Demande de co-financement PROCEAF 3	06/08
Compte rendu technique intermédiaire PROCEAF 3 année (7/08 à 6/09)	8/10/09
Evaluation du PROCEAF, V. Broton Diaz	Juillet 06
Règlement interne 3	Novembre 06
Réunion de concertation	26/9/08
CR COPIL PROCEAF	7/1/09
CR COPIL PROCEAF	27/3/09
CR COPIL PROCEAF	19/5/09
CR COPIL PROCEAF	18/9/09
CR mission Afghanistan, V. Broton Diaz	Février 2007
Cr Réunion PROCEAF Terrain	10/05/07
CR mission 6 au 18 août 2007, PROCEAF II, Solidarité Laïque, V. Broton Diaz	Août 2007
Rapide historique et présentation du PROCEAF par Afghanistan Libre	Février 2007
CR réunion CUF Afghanistan	Octobre 2009
CR réunion Solidarité Laïque avec Mission Laïque française	22/04/09
Réunion Benjamin Pirson SAB	22/5/2009

PRODEAS

Titre du document	Date
Eléments méthodologique Capitalisation Année 2 PRODEAS	28/06/06
Grille questionnement Capitalisation PRODEAS	28/06/06
Proposition méthodologique CAP PRODEAS	21/10/09
Grille de questionnements année 2 PRODEAS	26/11/09
Cadre analyse capitalisation PRODEAS phase 2 et 3	26/11/09
Le montage du programme : étapes et outils Rapport capitalisation PRODEAS Phase 1	28/06/06
Compte rendu du comité de pilotage Asie du Sud 10/9/07	10/9/07
Compte rendu du comité de pilotage Asie du Sud 21/11/07	21/11/07
Compte rendu 2 du comité Asie du 8 janvier 2008	8/1/08
Compte rendu du comité Asie du jeudi 11 septembre 2008	11/9/08
Compte rendu du comité Asie du 8 janvier 2009	8/1/09
Compte rendu du comité Asie 23 juin 2009	23/6/09
Compte rendu du comité Asie 2 décembre 2009	2/12/09
Gouvernance des programme Asie	09/08
Fiches techniques pour la coordination d'un programme de poste urgence	4/7/06
Les programmes collectifs de poste urgence à Solidarité Laïque	27/6/06