

CAPITALISATION DU PROGRAMME PROCOPIL

Programme commun des réseaux :

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

Fiche pédagogique N°6

**DEVELOPPER L'ECHANGE
AVEC LES COLLECTIVITES :**

**L'EXEMPLE DU PROJET
« RIAS »**

Martin Vielajus, Consultant

Décembre 2013

Cette fiche pourra intéresser en priorité les pilotes de programmes, les associations et les acteurs publics locaux à la recherche de nouvelles modalités de collaborations entre sociétés civiles et pouvoirs publics au niveau local.

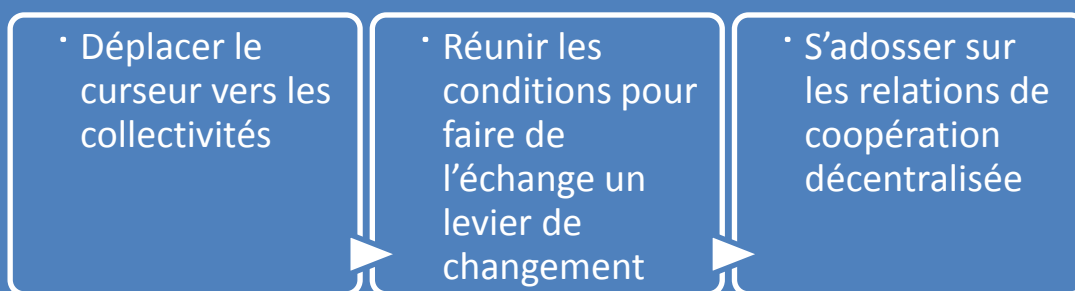
Un module vidéo est disponible pour compléter cette fiche et donner directement la parole aux acteurs-clés du programme. Cette vidéo est à visualiser après la lecture de la fiche.

L'échelle d'action des collectivités territoriales est devenue, au cours des deux dernières décennies, de plus en plus centrale dans la définition et la mise en œuvre des politiques sociales. En Europe de l'Est, malgré des processus de décentralisation encore inaboutis, et l'héritage d'une importante centralisation, le constat est aujourd'hui sans appel : les acteurs publics locaux sont devenus incontournables dans la mise en œuvre de l'action sociale.

Reconnaître le rôle des ONG, coordonner les actions de terrain, déléguer les services et améliorer leur qualité, tout cela se joue en grande partie dans le dialogue avec la collectivité.

Partant de ce constat, le Procopil a fait du dialogue avec les collectivités une priorité : au sein des projets, au sein des formations, mais aussi au sein d'un espace d'échange d'expériences bien particulier : le « RIAS » (Renforcement Institutionnel et Action Sociale).

Cette fiche revient sur l'expérience et les enseignements de ce projet RIAS, en explorant 3 défis :



QUELQUES MOTS DE CONTEXTES

Si les collectivités jouent un **rôle de plus en plus déterminant** dans la définition et la mise en œuvre de l'action sociale au niveau local, elles se trouvent aujourd'hui, en Roumanie, Bulgarie ou Moldavie (et dans bien d'autres pays) face à un double constat :

- **L'absence ou de la faiblesse des cadres stratégiques** permettant d'encadrer l'action sociale au niveau local, du fait à la fois :
 - **de l'absence ou la faiblesse des états des lieux** des besoins des populations locales, des ressources et des services existants sur le territoire,
 - **de la rigidité des cadres d'actions**, développés au niveau national, et que les collectivités doivent mettre en œuvre avec une marge de manœuvre souvent faible,
 - **du manque de moyens, de ressources humaines et d'expertise**, du côté des collectivités, pour développer des services et suivre leur mise en œuvre, dans le domaine de l'action sociale.
- **Une culture de la participation qui reste assez faible**, à la fois du côté des pouvoirs publics locaux et des bénéficiaires eux-mêmes. Derrière des cadres de participation qui existent en théorie au niveau local (« conseils locaux », « conseils consultatifs », etc.) la réalité de la participation est, quant à elle très variable.

Face à cette double faiblesse, la priorité est donc celle de la mise en dialogue des collectivités, à la fois entre elles et avec les associations présentes sur leurs territoires.

De quelle manière ?

Le Procopil a exploré plusieurs voies dans ce domaine :

- **Les formations** mêlant acteurs associatifs et acteurs publics locaux (voir Fiche N°5)
- **Le soutien à des projets portés en commun** : notamment au travers de fonds de soutien (Fonds d'Appui aux Réseaux Départementaux, Fonds de Soutien aux Initiatives Départementales, etc.), qui avaient en commun l'implication des acteurs publics dans la mise en œuvre et le suivi des projets de terrain.
- **Le développement d'une dynamique d'échange d'expériences** : Le Procopil développe, à partir de 2009, un projet visant à favoriser le développement des politiques et services d'action sociale par le biais d'une dynamique d'échange d'expériences : le projet « Renforcement institutionnel et action sociale » (RIAS)

C'est ce troisième volet, le RIAS, que nous proposons d'explorer plus en détail.

1. DEPLACER LE CURSEUR VERS LES COLLECTIVITES

La plupart des programmes de « renforcement des capacités » concernent aujourd’hui le monde associatif. Ils peuvent chercher à encourager le dialogue entre associations et pouvoirs publics, mais le font avant tout par le biais des associations elles-mêmes. Or, la position du Procopil est différente : le programme va progressivement chercher à renforcer aussi, directement, les collectivités.

Marie Laluque - Solidarité Laïque, France

« Le RIAS a donné une place entière aux collectivités territoriales. Dès le départ, notre objectif était l’amélioration des politiques publiques (à destination des enfants, des familles et des jeunes), mais on était d’abord focalisé sur la question de la contractualisation des services aux associations, on était sur un « focus associations ».

Petit à petit, on a redressé le curseur, et on est revenu sur l’entité qui a la compétence et la responsabilité première pour la gestion et l’organisation des services sociaux dans ce domaine : c’est-à-dire la collectivité territoriale. C’est ce qui nous a amené à considérer autrement le partenariat avec les pouvoirs publics locaux, qui deviennent vraiment parties prenantes de ce qu’on cherche à construire. »

Le RIAS est un projet développé entre 2010 et 2012. Durant cette période, 34 collectivités roumaines, moldaves, bulgares et françaises ont été accompagnées dans le renforcement de leur gestion des politiques publiques d’action sociale, et ce notamment à travers des échanges de pratiques.

Le programme RIAS en quelques faits

La première phase du projet a permis la réalisation d’un état des lieux sur les manières de mettre en œuvre des politiques publiques d’action sociale dans les différentes collectivités territoriales des quatre pays (6 séminaires régionaux).

Une deuxième phase d’échanges de pratiques s’est organisée autour :

- D’ateliers d’échange sur une série d’enjeux-clés : « organisation territoriale et délégation de services sociaux » ; « programmation » ; « identification des besoins », etc.
- D’ateliers de restitution organisés avec les réseaux de collectivités locales,
- De tables rondes d’élus autour des enjeux de décentralisation, de répartition des compétences, etc.

Favoriser l'échange avec les collectivités peut permettre de répondre à deux objectifs complémentaires :

- **Permettre aux collectivités de se renforcer :**

- **En leur permettant de se « situer »**, de mettre en perspective la situation de leurs services, et leurs difficultés, avec d'autres acteurs de même nature, issus d'autres contextes régionaux ou nationaux.
- **En leur permettant de valoriser les pratiques** innovantes qu'elles ont pu développer, et de repérer des pratiques intéressantes venues d'autres pays.
- **En leur permettant de se mettre en réseau**, au niveau d'une région, d'un pays et au niveau inter-pays.

Zlatka Angelova - Fondation "Pratiques sociales dans la communauté", Bulgarie

« Je me souviens d'un forum organisé à Véligrad, invitant tous les pays. Chaque municipalité était fière de présenter ses propres pratiques. Ces rencontres sont une bonne base pour faire du lobby. Cela permet de créer des contacts informels, j'ai découvert les pratiques intéressantes des municipalités de Varna ou Velicoternovo.

Je voyais que les personnes des collectivités échangeaient des informations. Tout le monde recherchait des contacts et des informations. »

- **Développer un plaidoyer pour une meilleure collaboration associations/pouvoirs publics**

- **En permettant à des acteurs publics de promouvoir eux-mêmes, auprès de leurs « pairs », cette collaboration avec les associations.** L'idée d'une collaboration nécessaire avec les associations est mieux appropriée, plus légitime aux yeux des pouvoirs publics locaux, lorsqu'elle est portée et défendue par d'autres acteurs publics.

Le témoignage des collectivités étrangères (notamment françaises) permet en effet de bousculer les représentations et force l'ouverture d'un débat nouveau :

Guy Carrioux – Département de la Marne, France

« Lorsque cette question de la place des associations dans l'animation du réseau social local a été abordée, j'ai cru rencontrer des résistances de la part des représentants administratifs des collectivités territoriales, qui ont fait savoir que chez eux cela ne pouvait pas fonctionner comme ça ; puis des réactions d'associations qui insistaient sur leur complémentarité. (...)

A l'issue de cette journée, plusieurs responsables associatifs sont venus me trouver pour me dire « faites passer le message parce qu'ici on est à mille lieux de ce que vous avez décrit ».

(...) Je pense qu'on a ébranlé un tout petit peu les certitudes politiques du moment, (..) en s'appuyant plus sur des exemples que des revendications. »

- **En donnant la preuve par l'exemple : en mettant en lumière des pratiques de collaborations qui fonctionnent** : Le RIAS apparaît comme un moyen de promouvoir des pratiques concrètes de collaborations entre associations et collectivités, et de faire naître ainsi une sorte de « plaidoyer par l'exemple ».

Daniela Gheorghe – FONPC, Roumanie

« Cet échange d'expériences a été très utile parce que si nous, nous venons dire qu'il faut développer la délégation des services, ils (les collectivités) se disent que ce sont les ONG qui parlent. Mais quand l'un de nos Directeurs des Services de la Protection de l'Enfance voit ce qui se passe ailleurs, il revient ici et se met à parler comme les ONG... Donc ça nous a beaucoup aidé. »

Ces échanges ont d'ailleurs poussé certains partenaires à aller plus loin en formalisant les expériences échangées au sein d'un « Guide Pratique », diffusés aux collectivités :

**En Bulgarie, un guide pratique
sur les collaborations entre collectivités et associations**

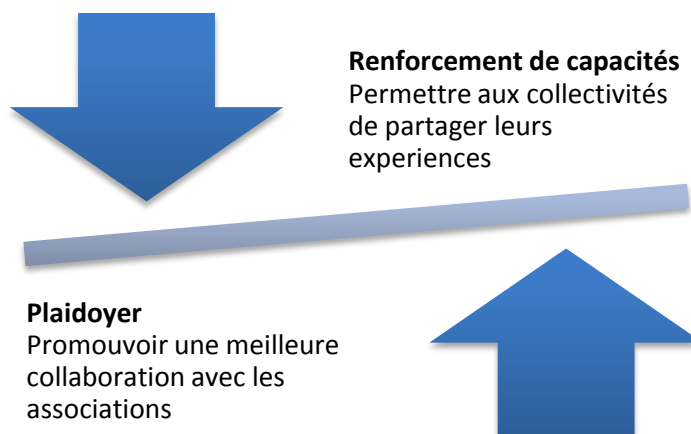
L'une des productions communes du RNE bulgare et de l'Association Nationale des Municipalités de la République de Bulgarie (ANMRB) est la réalisation d'un « guide » sur les pratiques de collaborations entre municipalités et associations. Ce guide propose une série de 13 exemples de collaborations menées entre collectivités et associations, et présente un ensemble de recommandations pour guider les collectivités dans cette ouverture vers les associations.

Le guide a été largement diffusé au sein du réseau des municipalités bulgares, à la fois auprès des services techniques de l'action sociale et auprès des élus. Il est apparu important pour les collectivités de pouvoir se référer à cet outil formalisé, pour poursuivre le dialogue dans ce domaine.

2. REUNIR LES CONDITIONS POUR FAIRE DE L'ÉCHANGE UN LEVIER DE CHANGEMENT

COMMENT RENDRE COMPATIBLES LES DEUX OBJECTIFS DE L'ÉCHANGE ?

Nous l'avons évoqué, un programme d'échange tel que le RIAS peut se construire sur deux objectifs, certes complémentaires mais toutefois assez distincts :



A l'évidence, ces deux objectifs sont étroitement liés : l'échange d'expérience permet de donner à voir (par l'exemple et par le témoignage) l'importance du rôle des associations sur le territoire. Pour autant, en fonction du contexte politique, et du niveau d'ouverture des collectivités, une tension et une certaine incompréhension peuvent naître entre ces deux objectifs. Il s'agit d'éviter que la démarche de promotion du rôle des associations soit ignorée ou soit perçue négativement par les collectivités.

Véronique Da Silva – Pays de Savoie Solidaires, Savoie, France

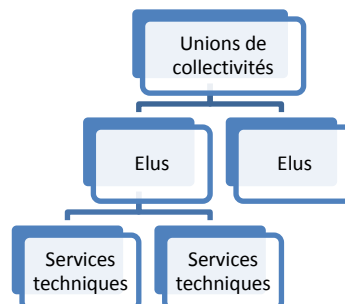
« L'une des difficultés était qu'il y avait une différence entre les objectifs des collectivités et ceux des associations, ce qui permettait difficilement d'avancer sur le plaidoyer. L'objectif de plaidoyer, plus porté par les associations, était « accepté » par les collectivités partenaires, mais pas vraiment intégré en réalité. Nous-mêmes, en Savoie, on a peu porté ce plaidoyer. On ne voulait pas être trop interventionniste ou imposer quoi que ce soit. »

Il ne s'agit pas d'abandonner l'un ou l'autre des ces objectifs, qui font tout l'intérêt de la dynamique d'échange avec les collectivités, mais de bien apprécier, en fonction des contextes, des cultures et des pratiques des interlocuteurs, dans quelle mesure ces deux objectifs sont compris et sont compatibles.

QUELS TYPES D'ACTEURS CHERCHE-T-ON À MOBILISER ?

L'un des enjeux-clés pour développer ces échanges est, bien sûr, la sélection des acteurs à mobiliser. La nature du tour de table va largement déterminer la nature de la parole portée par chacun, et l'impact des échanges.

Du côté des acteurs publics locaux, on peut distinguer trois types d'acteurs qui peuvent chacun jouer un rôle bien spécifique dans les échanges :



- **Les services techniques** en charge de l'action sociale au sein de chaque collectivité (directeurs de l'action sociale, etc.). Ils sont au cœur de la mise en œuvre des politiques, ils peuvent échanger à partir de leurs expériences de terrain, se situer, repérer leurs innovations respectives, etc. Ils peuvent construire entre eux un dialogue de professionnels, et peuvent permettre de pérenniser des pratiques nouvelles au sein des collectivités (notons toutefois que dans certains contextes comme en Roumanie, les équipes techniques changent à chaque élection, les nouveaux arrivants étant souvent peu spécialistes et peu formés).
⇒ **Ces acteurs sont au cœur des échanges. Ils ont constitué, de fait, la plus grande partie des participants du RIAS.**

- **Les élus** (maires, présidents des conseils départementaux, etc.) : Ils demeurent les acteurs incontournables pour faire évoluer en profondeur le cadre de l'action publique. Leur implication apparaît donc, pour beaucoup de partenaires, comme une condition incontournable de succès des échanges. Pour autant, plusieurs facteurs mettent en cause cette participation :
 - D'une part, la difficulté de mobiliser ces acteurs
 - D'autre part, le risque que la présence des élus ne stérilise les échanges, en affaiblissant la capacité des équipes techniques à exprimer leurs difficultés ;⇒ **De fait, les élus ont été relativement peu présents dans les premières phases d'échanges du RIAS, ils ont été mobilisés avant tout sur la dernière phase des échanges.**

Le défi est donc celui d'une intégration « progressive » des élus dans les échanges ; le format de ce deuxième temps d'implication devant nécessairement être pensé de manière significativement différente de celui d'un échange entre professionnels :

Guy Carrioux – Département de la Marne, France

« Pour mener à bien cette réflexion, soit on considérerait qu'il appartenait d'abord aux techniciens de poser les termes du débat, d'en rendre compte, pour permettre aux élus d'arrêter de nouvelles orientations, soit, d'entrée de jeu, les élus et les techniciens se réunissaient pour définir les pistes d'action.

En la circonstance, je préfère la première formule : parce que les pratiques étaient bien différentes (...) il était essentiel de définir entre techniciens le langage commun qui deviendrait pour les décideurs politiques le vecteur d'échange. »

Les associations d'élus locaux (régions, départements, municipalités), qu'elles soient nationales ou liées à une région spécifique : ces associations sont des acteurs-clés de la mise en dialogue entre collectivités, et peuvent permettre d'ancrer davantage ces échanges, les pérenniser, etc. (Ce qu'illustre notamment le rôle actif de l'ANMRB Bulgare auprès du RNE – voir plus haut).

=> **Ces associations ont été très impliquées dans les échanges du RIAS.**

Pour autant, celles-ci ne semblent pas avoir toutes le même pouvoir et la même influence sur les élus eux-mêmes. Il est utile de s'interroger sur le risque, plus ou moins grand, que ces associations fonctionnent dans une « bulle », relativement éloignée des collectivités elles-mêmes.

COMMENT ADAPTER LES FORMATS POUR EVITER LES ECUEILS CLASSIQUES DE L'ECHANGE ?

Le processus d'échange d'expériences entre collectivités comporte 3 types de risques :

Le premier risque est celui de la « compilation » des témoignages :

Le défi est donc d'identifier et de formaliser, parmi les expériences, les différences et les complémentarités. Pour assurer un échange d'expériences enrichissant, il est utile de sortir d'une logique de comparaison de tous, sur tous les domaines. Il s'agit de repérer en amont les points forts, les « **zones d'innovations** » de chacun des pays, et de définir sur cette base les interventions de chacun. Cette approche permet d'éviter que les intervenants se sentent peu capables de proposer des apports significatifs, et d'alléger les échanges en les concentrant sur les pratiques innovantes.

⇒ Il est donc utile de **développer une démarche progressive**, comme l'a construite le RIAS :

- Un premier temps **d'état des lieux** « systématique » des contextes de chaque pays, leurs modes d'organisations, la place de chaque type d'acteurs, etc. Cette étape d'état des lieux est l'occasion de repérer ces « zones d'innovation » propres à chaque pays.
- Un deuxième temps de **déploiement des échanges**, organisé à partir des zones d'innovations repérées dans chaque pays.

Le deuxième risque est celui de la « parole institutionnelle », chacun faisant valoir son action spécifique. Les partenaires reviennent sur ce danger de ne pas dépasser les présentations théoriques, de ne pas réussir à adopter la perspective de l'autre, etc. Pour eux, éviter ce danger passe par un certain niveau « d'intimité » entre les interlocuteurs.

⇒ D'où l'importance d'intégrer dans les séminaires, des **formats plus restreints** de groupes de travail autour de thématiques bien spécifiques, comme l'a proposé le RIAS. Au regard des témoignages, ces formats plus restreints auraient pu être encore davantage privilégiés, au profit des plénières laissant moins de place à la prise de recul et l'analyse des contextes de chacun.

Le troisième risque est celui d'une « dilution » des échanges. Plusieurs des partenaires insistent sur l'importance d'un rythme fréquent et régulier des échanges afin de garder les participants dans une dynamique d'apprentissage et d'éviter l'oubli.

Le RIAS a contribué à bousculer les visions, et à repérer des nouvelles pratiques, mais **le « passage à l'action » n'est pas automatique** : il reste très dépendant du contexte politique, de la marge de manœuvre des collectivités, et du niveau de maturité des liens collectivités / associations.

- **En Roumanie et en Moldavie**, cette dynamique d'échange permet de faire évoluer les mentalités et les visions de l'action publique, mais peine à entraîner un changement réel des pratiques. La poursuite d'un dialogue organisé avec les élus reste nécessaire pour poursuivre ce changement de pratiques.
- **En Bulgarie**, le contexte plus favorable à la délégation des services aux associations, le lien privilégié entre le RNE et l'Association des Municipalités, et le focus important du RNE sur le dialogue avec les collectivités, ont permis davantage d'avancées avec quelques municipalités pionnières (Varna, Velicoternovo, etc.).
- **En France, les collectivités impliquées semblent très intéressées à poursuivre ce type de démarche**, en mettant l'accent sur l'importance de l'échange entre professionnels autour d'enjeux précis et relativement techniques.

Quel que soit le contexte, il est nécessaire de penser en détail les étapes qui vont suivre cet échange entre collectivités :

- **En trouvant les moyens de poursuivre le plaidoyer engagé auprès des élus locaux**
- **En intégrant largement les associations locales, au sein de ce plaidoyer**
- **En formalisant les expériences et les recommandations issues de ces échanges**
(comme l'illustre l'exemple du Guide Pratique développé en Bulgarie)

Sur des enjeux assez nouveaux pour les collectivités, sur des modalités d'actions en rupture avec les pratiques traditionnelles de l'action publique, la poursuite de ces échanges dans un format nouveau, laissant plus de place pour les élus et les associations locales, serait très précieuse pour « transformer l'essai » engagé par le RIAS.

3. S'ADOSSER SUR LES RELATIONS DE COOPERATION DECENTRALISEE

Le focus placé sur l'échange entre les collectivités de plusieurs pays pose naturellement la question de la place à donner aux relations de coopération décentralisée dans le processus.

De fait, le RIAS a cherché à s'appuyer sur une série de partenariats de coopération décentralisée existants (les Conseils Généraux de Savoie, de la Marne, de l'Aveyron, ou encore du Nord ont ainsi participé aux échanges avec leurs partenaires d'Europe de l'Est).

Ce lien aux coopérations décentralisées est largement perçu comme un point fort du programme :

- **Pour les collectivités partenaires elles-mêmes :**

Sans forcément créer une multitude de nouveaux partenariats, un projet tel que le RIAS permet de nourrir et de renforcer des relations de coopération décentralisée préexistantes, en donnant un contenu nouveau aux collaborations. Il contribue à transformer des relations largement « institutionnelles », en relations « de terrain », entre professionnels partageant leurs difficultés et leurs solutions.

- **Pour la dynamique d'échanges du programme :**

Les relations de coopération décentralisée permettent de pérenniser le dialogue engagé dans le RIAS au-delà du projet, entre des collectivités partenaires sur le long terme. Elles permettent également de donner un cadre aux échanges, et d'inclure plus facilement les acteurs politiques dans le processus.

Une limite à prendre en compte toutefois :

La nature des échanges engagés ne se limite pas à un dialogue technique entre professionnels mais il implique un **partage de visions plus politiques entre collectivités**, sur la place respective des pouvoirs publics et des associations. Dans des contextes de démocraties jeunes, ce dialogue plus politique est particulièrement sensible, et peut fragiliser les relations de coopération décentralisée traditionnelles.