



PROCOPIIL

Évaluation du PROCOPIIL

Septembre 2005 – décembre 2009

Rapport final

24 septembre 2010

Hélène Duclos

**Culture
et Promotion**

**Réfléchir et agir ensemble*

PROGRAMME CONCERTÉ POUR L'INITIATIVE LOCALE
Enfance Est Europe

Culture et Promotion

6 rue de la Providence – 53000 Laval – Tél. 02 43 66 94 34 – Mél. culture.promotion@wanadoo.fr
SIRET : 775 664 485 000 49 – APE 9499Z – Association Loi 1901, déclarée le 26 mars 1918

Sommaire

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| .1. LE PROCOPIL ET SON EVALUATION | 5 |
| .1.1. LE PROCOPIL, QUELQUES POINTS DE REPERES | 5 |
| .1.1.1. Le PROCOPIL, une suite différente du PCER (Programme Collectif Enfance Roumanie)..... | 5 |
| .1.1.2. Un programme organisé autour de composantes | 6 |
| .1.1.3. Des outils spécifiques de mise en œuvre | 7 |
| .1.1.4. Un dispositif de gouvernance..... | 7 |
| .1.1.5. Un programme annuel avec des moyens financiers significatifs..... | 8 |
| .1.1.6. Un programme et un contexte en évolution | 8 |
| .1.2. LE CADRE ET LES CONDITIONS DE L’EVALUATION | 9 |
| .1.2.1. Rappel du cadre de l’évaluation..... | 9 |
| .1.2.2. Les conditions particulières de l’évaluation..... | 10 |
| | |
| .2. UN RENFORCEMENT DE LA QUALITE DE SERVICES POUR LES ENFANTS ET LEUR FAMILLE | 12 |
| .2.1. DES PERSONNELS DE LA PROTECTION DE L’ENFANCE PLUS PROFESSIONNELS..... | 12 |
| .2.1.1. Les réalisations : la formation et l’échange de pratiques comme outil de renforcement des compétences des professionnels..... | 12 |
| .2.1.2. Les résultats : un renforcement des compétences opérationnelles des professionnels | 19 |
| .2.1.3. L’impact : de nouvelles pratiques, mais une diffusion limitée | 23 |
| .2.2. DE NOUVEAUX SERVICES POUR LES ENFANTS ET LEUR FAMILLE | 26 |
| .2.2.1. Les réalisations : des projets partenariaux pour des services de l’enfance | 26 |
| .2.2.2. Les résultats : des projets efficaces et pertinents | 29 |
| .2.2.3. L’impact : une contribution indéniable à la bienveillance..... | 33 |
| | |
| .3. UN RENFORCEMENT DES DIFFERENTES FAMILLES D’ACTEURS ET DE LEURS SYNERGIES | 40 |
| .3.1. UN PROGRAMME RENFORÇANT LES ACTEURS DE LA PROTECTION DE L’ENFANCE | 40 |
| .3.1.1. Des coordinations associatives structurées et reconnues | 40 |
| .3.1.2. Une capacité à agir accrue des ONG | 45 |
| .3.1.3. Des pouvoirs centraux aux compétences renforcées..... | 48 |
| .3.1.4. Des services sociaux des collectivités locales confortés..... | 49 |
| .3.1.5. Accès à une expertise et mise à l’agenda des politiques sociales pour les réseaux de collectivités locales | 49 |
| .3.2. UN PARTENARIAT ACCRU ENTRE ONG ET POUVOIRS PUBLICS | 50 |
| .3.2.1. Des partenariats nationaux renforcés | 50 |
| .3.2.2. Des partenariats locaux confortés | 52 |
| .3.3. DES CONTRIBUTIONS DES ONG AUX POLITIQUES PUBLIQUES | 53 |
| .3.3.1. Une contribution à l’évolution des législations..... | 53 |
| .3.3.2. Une concertation en cours sur la mise en œuvre régionale/locale des politiques sociales..... | 56 |
| .3.4. POUR UNE LOGIQUE DE SERVICE | 59 |
| .3.4.1. De la logique de projet à la logique de service | 59 |
| .3.4.2. Des reprises de service effectives mais limitées | 60 |
| .3.4.3. La délégation de services aux associations, une problématique essentiellement roumaine qui peine à aboutir | 64 |
| .3.4.4. Vers un renforcement des capacités organisationnelles et institutionnelles des collectivités locales | 66 |

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 4. UNE GOUVERNANCE DANS L'ACTION | 70 |
| .4.1. UN PROGRAMME-PROCESSUS | 70 |
| .4.1.1. Des composantes réorganisées tout au long du programme | 70 |
| .4.1.2. Des priorités qui évoluent | 72 |
| .4.1.3. Une cohérence, mais une faible lisibilité | 73 |
| .4.2. UNE GOUVERNANCE PARTAGEE ET PRAGMATIQUE | 76 |
| .4.2.1. Une gouvernance partagée | 76 |
| .4.2.2. Une efficacité pragmatique | 79 |
| .4.3. UNE ORGANISATION REGIONALE EN COURS DE STRUCTURATION | 84 |
| .4.3.1. Le réseau régional, une organisation pertinente et informelle | 84 |
| .4.3.2. Vers un Pôle de formation régional Est Européen | 85 |
| .4.4. COMMUNICATION, CAPITALISATION, EVALUATION : LES FAIBLESSES DU PROCOPIIL | 87 |
| .4.4.1. Un dispositif de communication insuffisant | 87 |
| .4.4.2. Une capitalisation informelle | 88 |
| .4.4.3. De rares démarches d'évaluation | 89 |
| .4.5. UN VRAI PROGRAMME CONCERTÉ PLURI-ACTEURS | 91 |
| .4.5.1. Un bon exemple de PCPA | 91 |
| .4.5.2. Une mise en œuvre effective de la plupart des principes des PCPA | 92 |
| | |
| 5. ENSEIGNEMENTS ET PISTES DE TRAVAIL POUR L'AVENIR | 97 |
| .5.1. LES ACQUIS ET LIMITES DU PROGRAMME PROCOPIIL | 97 |
| .5.1.1. Les acquis | 97 |
| .5.1.2. Les limites | 99 |
| .5.2. DES RECOMMANDATIONS OPERATIONNELLES | 100 |
| .5.2.1. Préciser les projets régionaux | 100 |
| .5.2.2. Identifier et faciliter l'accès aux financements | 102 |
| .5.2.3. Valoriser la dimension économique des services sociaux | 103 |
| .5.2.4. Penser une stratégie globale de formation | 104 |
| .5.2.5. Capitaliser et évaluer chemin faisant | 105 |
| .5.2.6. Dégager et renforcer des projets pilotes | 106 |
| .5.2.7. Poursuivre l'autonomisation et la démocratisation du programme | 107 |
| .5.3. D'AUTRES ORIENTATIONS POSSIBLES | 108 |
| .5.3.1. Les politiques sociales comme outil de développement local | 108 |
| .5.3.2. L'insertion des jeunes | 109 |
| | |
| ANNEXES | 110 |
| SIGLES ET ACRONYMES | 111 |
| LISTE PARTIELLE DES PERSONNES RENCONTREES | 112 |
| PETITE HISTOIRE DES COMPOSANTES | 115 |
| ELEMENTS DE CONTEXTE EN ROUMANIE, BULGARIE ET REPUBLIQUE DE MOLDAVIE | 120 |
| BUDGET PROCOPIIL RECONSTITUE 2005 – 2008 | 125 |
| TABLEAU SYNOPTIQUE DES ACTIONS REALISEES (EXTRAIT) | 126 |
| TABLEAU SYNOPTIQUE DES INSTANCES (EXTRAIT) | 127 |

Ce présent document constitue le rapport intermédiaire de l'évaluation finale du PROCOPIL, réalisée à la demande de l'Agence Française pour le Développement et de Solidarité Laïque, avec l'appui du F3E, par Culture et Promotion.

Il est organisé en cinq parties :

1 – Le PROCOPIL et son évaluation. Cette première partie propose des points de repère concernant le PROCOPIL et son évaluation. Il pourra également se référer à l'annexe « Petite histoire des composantes » qui présente les actions réalisées par composante, de manière chronologique et détaillée.

2 – Un renforcement de la qualité de services pour les enfants et leurs familles. Cette partie présente la plus-value du programme pour les professionnels du social et pour les enfants et leurs familles

3 – Un renforcement des acteurs pour une logique de service. Y sont abordés le renforcement des capacités des ONG et des pouvoirs publics et de leur capacité à travailler ensemble dans une logique de service

4 – Une gouvernance dans l'action. Y sont présentés les principales caractéristiques de la gouvernance du PROCOPIL.

5 – Enseignements et piste de travail pour l'avenir. Des recommandations opérationnelles et propositions d'orientations y sont dégagées.

Tout au long du rapport, nous proposons différents types d'encadrés, identifiés par des symboles :



: Zoom sur un exemple, une situation particulière...



: Mémo sur des études de cas citées.



: Points-clé à retenir en fin de chaque partie.

.1. LE PROCOPIL ET SON EVALUATION

.1.1. LE PROCOPIL, QUELQUES POINTS DE REPERES

Le Programme Concerté pour l'initiative locale, PROCOPIL, est un programme de lutte contre les maltraitances infantiles et de promotion des pratiques de bientraitance en Roumanie, Bulgarie et République de Moldavie¹. PROCOPIL signifie « Pour l'enfant » en roumain.

Il s'agit d'un Programme Concerté Pluri-Acteurs, cofinancé par le ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE) puis par l'agence française de développement (AFD), sur une période allant de septembre 2005 à mi 2010.

Porté par Solidarité Laïque, il a associé quatre maîtres d'œuvre : Solidarité Laïque en France, la FONPC en Roumanie, Réseau National pour l'Enfance (RNE) en Bulgarie, l'Alliance des ONG actives pour la protection sociale et la famille (APSCF) en République moldave.

Le PROCOPIL a la particularité d'avoir évolué tout au long de sa mise en œuvre, ce qui rend sa lecture complexe. Aussi, avant d'entrer à proprement parler dans l'évaluation, proposons-nous ci-après une brève présentation du programme.

.1.1.1. Le PROCOPIL, une suite différente du PCER (Programme Collectif Enfance Roumanie)

Le PROCOPIL apparaît comme le prolongement du PCER, mais avec des évolutions notables qui l'en différencient nettement.

De 2002 à 2005, sous pilotage du Comité PECO puis de Solidarité Laïque depuis 2004, neuf associations françaises et sept associations roumaines mettent en œuvre le PCER. L'objectif est de lutter en Roumanie contre les maltraitances infantiles et de promouvoir les pratiques de bientraitance à travers le renforcement de la société civile roumaine du domaine de la protection de l'enfance. Les activités s'organisent autour de trois axes :

- la création et le développement de centres pilotes d'accueil, de conseil et de consultation pour différents publics cibles (ex : enfants des rues, familles en difficultés, etc.) ;
- la formation et la transmission de compétences auprès des opérateurs du PCER et des professionnels du secteur social roumain ;
- le lancement d'appels à projets pour les initiatives innovantes (FSII) et l'appui aux réseaux départementaux (FARD)

Le PCER a inspiré le PROCOPIL en puisant dans le processus de capitalisation ses orientations constitutives.

Du PCER au PROCOPIL, on retrouvera des acteurs communs (Solidarité Laïque, FONPC, PARADA, FICF, AURORA, UCOS...) mais également des procédures communes (FSII, FARD).

Mais entre PCER et PROCOPIL, il existe au moins quatre différences, quatre changements importants :

¹ Des éléments de contexte concernant la situation de l'enfance et l'environnement sociopolitique dans les 3 pays sont présentés en annexe.

- La taille du programme, le nombre d'acteurs concernés, beaucoup plus important que dans le PCER.
- La logique d'ensemble : le PROCOPIL se propose de passer d'une logique de binômes franco-roumains, descendante, où le souci de capter les financements reste très présent à une logique plus globale, collective, qui met au centre la co-construction et la professionnalisation. Le PROCOPIL bénéficie donc de l'expérience du PCER et dans le même temps cherche à s'en démarquer.
- L'élargissement régional : des actions seront lancées « *en faveur de la désinstitutionnalisation et de la mise en réseau vers la République de Moldavie et vers la Bulgarie* » et le programme concernera finalement quatre pays.
- Le lancement d'une action de participation des jeunes à l'amélioration de la protection de l'enfance.

.1.1.2. Un programme organisé autour de composantes

Le PROCOPIL répond à trois objectifs :

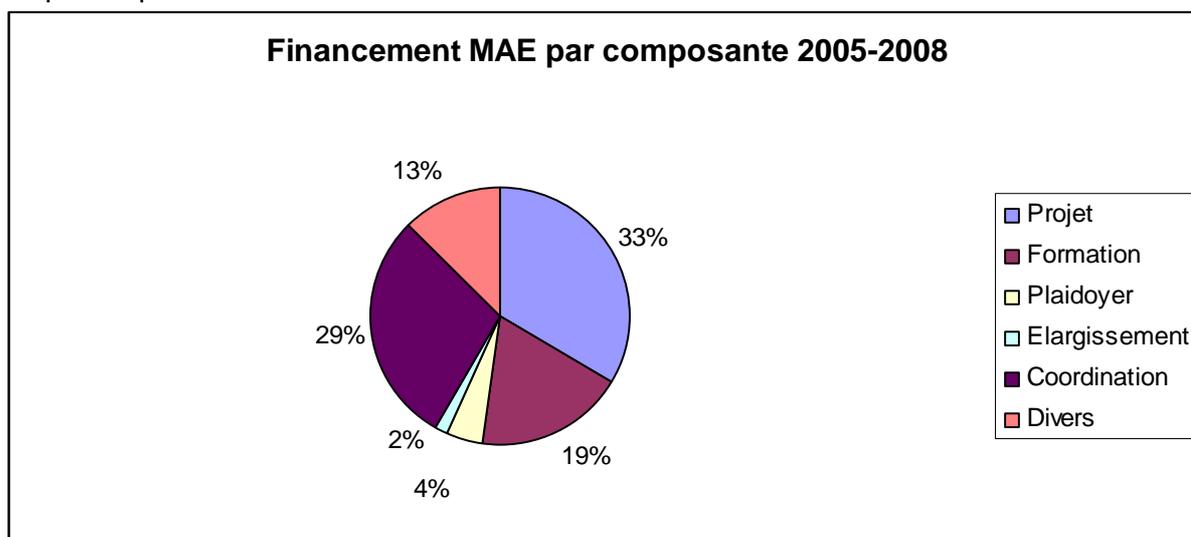
- Renforcer l'organisation des sociétés civiles roumaines, bulgares et moldaves ;
- Capitaliser les pratiques de bienveillance relatives à l'enfance en difficulté ;
- Contribuer à l'amélioration et l'application des politiques publiques dans le domaine de la protection de l'enfance en Roumanie, Bulgarie et République de Moldavie.

Mais, avant d'être organisé autour d'objectifs, le PROCOPIL l'est autour de composantes qui en constituent les grands axes d'activité. Il était structuré à sa création autour de cinq composantes :

- Le soutien au projet
- La formation
- L'élargissement régional
- Le plaidoyer
- La coordination générale

En 2007, la composante Elargissement a disparu en tant que telle, les actions la concernant étant intégrées dans les autres composantes et les réseaux moldaves et bulgares sont devenus des maîtres d'œuvre à part entière auprès de Solidarité Laïque et de la FONPC.

En termes de masse financière², les composantes Projet et Coordination ont été les postes les plus importants.



² Ce graphique s'appuie sur un budget reconstitué à partir des données disponibles dans les comptes-rendus techniques et financiers 2006, 2007 et 2008, de manière à avoir des composantes homogènes. Le poste Divers comprend principalement les frais administratifs concernant les coordinations (ainsi qu'une étude en 2005). Ce budget est proposé en annexe.

.1.1.3. Des outils spécifiques de mise en œuvre

Le PROCOPIL utilise trois principaux outils de financement :

- Le Fonds de Soutien aux Initiatives Départementales (FSID) qui vise à « *soutenir des services de qualité développés par des ONG roumaines et organisées en réseau pluri-acteurs. Ces services, une fois mis en place, doivent être repris par les autorités locales* ». Il s'agit de « *permettre le développement de services sociaux organisés à l'échelle départementale* ». Ce fonds, mis en œuvre en Roumanie, propose une suite à des projets et partenariat initiés dans le PCER.
- Le Fonds de Soutien aux Initiatives Innovantes (FSII) dont le but est de « *renforcer la capacité des associations développant des pratiques innovantes* ». Déjà mis en œuvre dans le PCER, ce fonds a accompagné l'élargissement régional. Des associations de Roumanie, Bulgarie et Républiques de Moldavie sélectionnées par appels à projet en ont bénéficié. Ce fonds fut suspendu fin 2007.
- Le Fonds d'Appui aux Réseaux Départementaux (FARD) a pour objet de « *développer et structurer les réseaux par des programmes d'activité et de concertation entre acteurs diversifiés pouvant jouer un rôle dans le domaine de la protection de l'enfance* ». L'idée était de développer des réseaux locaux, départementaux, sur la protection de l'enfance, en lien avec la tête de réseau. Les FARD ont été initiés en Roumanie en 2007 puis développés en en Bulgarie et République de Moldavie à partir de 2008.

Un autre outil a été brièvement mobilisé : les « Actions de Participation des Jeunes ». Il ne s'agit pas d'un fond, mais d'un thème d'action avait pour objectif « *d'impliquer directement la jeunesse par des actions militantes relevant de sujets comme les Droits de l'enfant ou encore de la démocratie participative* ».

Enfin, le PROCOPIL a mis l'accent sur les échanges de pratiques. Il s'agit de visites d'études, missions d'observation par des professionnels du social dans des structures du pays et d'autres pays. L'objectif est de renforcer les capacités des ONG bénéficiaires des projets FSII et FSID, de renforcer les réseaux nationaux et de tisser un réseau régional.

.1.1.4. Un dispositif de gouvernance

Pour assurer sa mise en œuvre, le PROCOPIL est doté de deux types d'instances :

- Le Comité régional : c'est l'instance politique, le maître d'ouvrage. Il fixe les orientations et les objectifs annuels du Programme. Le Comité rassemble les représentants d'associations, des pouvoirs publics centraux et locaux. Le MAEE (et maintenant l'AFD) y est également présent, co-responsable et co-décideur de l'avenir du programme, ce qui est une caractéristique des PCPA.
- Les Comités de coordination nationaux : Ils regroupent autour des 4 coordinations partenaires -FONPC, APSCF, RNE, Solidarité Laïque- les acteurs impliqués dans le programme, et notamment les autorités publiques. Ils ont une fonction de suivi et de propositions.

La mise en œuvre et le suivi sont réalisés par des équipes techniques, au total, une dizaine de personnes, responsables techniques des réseaux impliqués. Elles constituent le maître d'œuvre du PROCOPIL qui bénéficie de l'appui et de l'accompagnement d'un assistant technique de l'ambassade de France. Solidarité Laïque a la fonction de chef de file.

Mis en œuvre sur quatre pays, le PROCOPIL a un double niveau de gouvernance :

- régional : les responsables du PROCOPIL au sein de chaque coordination échangent très régulièrement ensemble, dans une logique de co-maitrise d'œuvre. Ils élaborent notamment le document-programme annuel du PROCOPIL.
- national : chaque coordination est responsable de la mise en œuvre du programme, définissant ses propres modalités pratiques d'application. Le PROCOPIL est pleinement intégré aux activités de chaque réseau.

.1.1.5. Un programme annuel avec des moyens financiers significatifs

Après une phase préparatoire de septembre 2005 à juin 2006, le PROCOPIL a été prévu sur trois ans, de mi-2006 à mi-2009. Il a été étendu jusqu'en février 2010, puis poursuivi par une phase post-PROCOPIL jusqu'en décembre 2011.

En termes de gestion, le PROCOPIL est organisé sur une programmation annuelle, chacune faisant l'objet d'un document programme spécifique, puis d'un compte-rendu technique et financier en fin de période. Ce fonctionnement a permis de faire évoluer le programme tous les ans.

Le budget prévu et réalisé a été de l'ordre de 900 000 € par an. Le ministère des affaires étrangères et européennes a apporté 600 000 € par an, le reste étant constitué de valorisation, de fonds propres ou d'autres apports, notamment ceux des pouvoirs publics locaux.

Budget du PROCOPIL (2005-2008)

| | Phase prépa | 2006 (Juill-Déc) | 2007 | 2008 |
|---------------------|------------------------|-----------------------------|-------------|-------------|
| MAEE | 300 000€ | 300 000€ | 600 000€ | 600 000€ |
| Budget total | 490 944€ | 516 992€ | 919 875€ | 920 278 € |

Concernant la phase post PROCOPIL, soit pour la période du 1^{er} mars 2010 au 31 décembre 2011, l'AFD prévoit un soutien financier de 520 000 €. A partir de 2010, l'objectif est de préparer le désengagement financier de l'AFD sur la zone Est europe et de s'appuyer sur des ressources d'autres bailleurs (commission européenne notamment) ainsi que des financements nationaux des pays partenaires.

.1.1.6. Un programme et un contexte en évolution

Cette brève présentation du programme ne permet pas de voir ce qui fait l'une des originalités et aussi sa complexité : il a évolué tout au long de sa mise en œuvre.

Son objectif général est resté la lutte contre les maltraitances infantiles et la promotion de la bienveillance dans les trois pays, mais les composantes qui le structurent ont évolués tout au long du programme, dans leur organisation et dans leur contenu.

Le PROCOPIL a évolué dans ses priorités. Très loin d'être un programme figé, il s'est adapté, année après année, aux enjeux identifiés par les partenaires.

Ces changements internes au programme et à ses composantes ont lieu sur fond d'évolution de contexte politique et institutionnel. Le 1^{er} janvier 2007, la Roumanie et la Bulgarie rentrent dans l'Europe. Cela va modifier les sources et les circuits de financement des projets, programmes et politiques conduits par les acteurs privés et/ou publics, avec désormais un recours privilégié aux fonds structurels. Cela va également changer la représentation de ces

pays : entrer dans l'UE, c'est d'une certaine manière sortir du groupe des pays « aidés ». La République moldave reste dans ce groupe et, en ce qui concerne l'Europe, relèvera de la politique de voisinage.

En 2009, les PCPA passent sous la responsabilité de l'AFD. L'Agence prend désormais en charge le suivi et la gestion de ces programmes. Ce changement de tutelle ne devrait pas avoir d'effet à court et moyen terme sur le PROCOPIL, à l'exception des modalités de gestion et de suivi du programme.

Fin 2008, l'appui de l'Ambassade de France, initialement apporté par un assistant technique « Société civile », passe à une coopération technique régionale « droits de l'enfant » (l'ancien poste d'AT ayant évolué en chargé de mission pour la coopération décentralisée).

.1.2. LE CADRE ET LES CONDITIONS DE L'ÉVALUATION

Cette partie a pour but de rappeler rapidement le cadre de l'évaluation et les conditions dans lesquelles elle s'est déroulée.

.1.2.1. Rappel du cadre de l'évaluation

Les questions évaluatives

Le cœur du dispositif d'évaluation est constitué de quatre questions évaluatives.

- Quelle est la « valeur ajoutée » du PROCOPIL, sur le terrain, pour les bénéficiaires ? Cette question concerne les bénéficiaires directs, à savoir les professionnels du social et les bénéficiaires ultimes ou indirects, à savoir les familles, jeunes et enfants.
- Quelle est la valeur ajoutée du PROCOPIL sur le renforcement des acteurs, le partenariat entre pouvoirs publics et associations et sur la mise en place d'une logique de services ? Cette question aborde le renforcement des acteurs du programme, coordinations, associations et partenaire publics, l'évolution des relations entre associations et pouvoirs publics et, enfin, les progrès de la logique de services.
- Quelles sont la pertinence et l'efficacité de l'organisation et du mode de gouvernance du PROCOPIL ? Cette question traite principalement des spécificités de la gouvernance du programme et de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficience de son mode de gouvernance.
- Quelles suites pertinentes au PROCOPIL ? Il s'agissait de poser les atouts et les limites du PROCOPIL, la pertinence, la pérennité des structurations engagées, compte tenu du nouveau contexte notamment européen et de réfléchir à un nouveau mode de gouvernance pour les années à venir.

La démarche et le dispositif proposés

La démarche était guidée par un certain nombre de principes :

- une évaluation du résultat et des processus,
- la participation des acteurs concernés,
- l'importance d'une analyse qui croise les points de vue,
- une évaluation au service de l'action.

La démarche combinait deux approches qui se renforcent l'une et l'autre :

- une vue d'ensemble du programme, de son organisation, de son fonctionnement et de ses évolutions ;
- des études de cas, qui permettent de montrer le détail, ce qui se passe concrètement sur le terrain, le programme « en action ».

Le système d'enquête s'est appuyé sur :

- Une étude documentaire. Dans le prolongement de l'analyse des documents du PROCOFIL, les évaluateurs ont élaboré deux tableaux synoptiques³ : l'un récapitulant l'ensemble des actions menées par les acteurs (formations, projets, missions d'échange...); l'autre présentant les activités liées aux instances (coordinations, groupe de travail...). Ils permettent d'avoir une vision globale et quantitative du programme dans sa durée. Ils se sont principalement appuyés sur les comptes-rendus techniques et financiers. Ils restent donc dépendants d'une information qui, bien que très riche, n'était pas toujours systématique (nombre de participants, bénéficiaires...) ⁴.
- Des entretiens individuels et collectifs, plus nombreux qu'initialement prévus. Au total, pour les quatre pays entre 60 et 70 entretiens étaient envisagés, plus de 100 personnes ont été rencontrées : 50 en Roumanie, 16 en République Moldave, 24 en Bulgarie et 19 en France. La liste est proposée en annexe.
- Des échanges avec le comité de pilotage de l'évaluation et Solidarité Laïque.
- L'observation de temps de travail, à la demande de Solidarité Laïque en cours d'évaluation.

En termes de calendrier, le cadrage de l'évaluation était prévu en octobre 2009, les missions sur le terrain d'octobre à janvier 2010, le temps d'analyse, d'exploitation et de rédaction de février à mars 2010. Ce calendrier a été décalé pour les raisons indiquées ci-dessous, avec une remise du rapport provisoire au 15 août et du rapport final au 24 septembre.

.1.2.2. Les conditions particulières de l'évaluation

L'évaluation s'est déroulée en deux temps très différents.

Un premier temps efficace

La première partie de l'évaluation s'est déroulée comme prévue. Des documents nombreux et de qualité ont permis aux évaluateurs de bien cerner le programme. La mission en Roumanie (commune aux deux évaluateurs) a eu lieu début novembre, la mission en Moldavie (évaluateur associé) début décembre, la mission en Bulgarie (évaluatrice principale) début janvier. Ces missions se sont déroulées dans de bonnes conditions, malgré des conditions climatiques parfois difficiles. L'accueil, l'organisation des rendez-vous, la disponibilité des personnes, tout a bien fonctionné, de manière efficace et agréable. Le seul problème rencontré a été le manque de temps pour réaliser ce qui était prévu en Roumanie et la difficulté à rencontrer des bénéficiaires finaux (stagiaires des formations, parents, enfants) du programme.

Deux décisions furent prises : réaliser une mission complémentaire en Roumanie (avec les deux évaluateurs) et profiter de cet ajustement pour observer et analyser les développements en cours du PROCOFIL (nouvelle réflexion sur la formation, fin des séminaires de renforcement institutionnel...).

Un second temps très perturbé

Début janvier, pour des raisons de santé, l'évaluatrice principale s'est vue contrainte d'arrêter le travail pour une période de deux mois. L'évaluateur associé a pris le relais en réalisant seul la seconde mission en Roumanie (début février), et une grande partie des entretiens en France. Ses interventions n'ayant pas donné satisfaction aux maîtres

³ Les tableaux sont présentés en annexe (extrait)

⁴ Le PROCOFIL ne dispose pas de données brutes de suivi pour l'ensemble de ces actions. Ces données existent partiellement (comptes rendus de réunion, ...) mais elles ne sont pas collectées systématiquement.

d'ouvrage, il lui a été demandé de se mettre en retrait et un autre évaluateur associé a été désigné pour participer au dernier séminaire. Ces événements imprévus ont fortement perturbé la suite de l'évaluation.

Ils ont eu des conséquences importantes. D'un commun accord, les responsables de l'évaluation et les évaluateurs ont modifié le calendrier de l'évaluation, la remise du rapport final étant repoussée au 24 septembre. En termes qualitatifs, le retrait de l'évaluateur associé a rendu plus longs et plus difficiles la fin et l'affinement de la collecte d'information (derniers entretiens, écriture des études de cas, vérification des tableaux...), et surtout l'analyse et la rédaction des documents finaux. Pour résumer, on peut dire que si le programme d'évaluation a été réalisé dans sa quasi-totalité, les conditions de cette évaluation n'ont pas toujours permis la sérénité et le recul nécessaire à cet exercice.

Quelques difficultés d'évaluation liées à un programme dense et évolutif

Un programme évoluant d'année en année génère certaines difficultés pour l'évaluation :

- Rendre compte de ces évolutions, c'est-à-dire les comprendre, les rapporter aux changements observés sur le terrain pour les bénéficiaires et les rapporter à la cohérence d'ensemble du programme.
- Reconstruire les actions et leurs effets pour des projets qui se sont déroulés il y a quatre, voire cinq ans. Même si les réseaux nationaux disposaient le plus souvent de documents détaillés, la mémoire des actions passées s'estompe au profit des actions plus récentes, *a fortiori* en cas de turn-over du personnel.
- Avoir une lecture claire de l'ensemble d'un programme constitué d'actions diverses et nombreuses, avec un dispositif de suivi-évaluation limité.
- Avoir des données quantitatives précises, notamment sur les budgets alloués aux projets et sur le nombre de bénéficiaires. Nos données sont restées incomplètes à ce niveau. Nous le mentionnerons au fil du texte.
- Reconstruire des statistiques homogènes avec des données chiffrées de source différente et aux titres et regroupements variables.
- Réaliser l'évaluation finale d'un programme qui n'est pas terminé. L'évaluation a commencé en octobre 2009 alors que l'évaluation portait sur une période septembre 2005 – décembre 2009 et que le programme se terminait en mars 2010. Certaines actions comme celles concernant la formation par exemple ont pris une nouvelle dimension à partir de 2010.

Le rapport présenté ici est le résultat de cette histoire et de ces conditions particulières. Il est organisé autour des quatre questions évaluatives. Pour chacune de ces questions, les évaluateurs se sont efforcés d'apporter des données quantitatives et qualitatives. Il est complété par des annexes qui permettent notamment d'entrer dans le détail sur certains points trop longs pour être présentés dans le fil du rapport.

.2. UN RENFORCEMENT DE LA QUALITE DE SERVICES POUR LES ENFANTS ET LEUR FAMILLE

Tout au long du programme, le PROCOPIL a concerné deux publics cibles :

- les professionnels du domaine de la protection de l'enfance, de la jeunesse et de la famille ;
- les enfants, les jeunes et leur famille.

Nous avons analysé la plus-value apportée par le PROCOPIL à ces bénéficiaires. Pour chacun des deux publics, nous présentons les actions réalisées dans le cadre du PROCOPIL ayant eu un effet direct sur les bénéficiaires, puis les résultats immédiats de ces actions et enfin leur impact.

.2.1. DES PERSONNELS DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE PLUS PROFESSIONNELS

Les professionnels du domaine de l'enfance, de la jeunesse et de la famille constituent le public cible principal du PROCOPIL. L'objectif du PROCOPIL est de renforcer leurs capacités de manière à rendre un meilleur service aux enfants, jeunes et familles, publics finaux du PROCOPIL.

En Roumanie, Bulgarie et République de Moldavie, les professionnels de l'enfance ont généralement une formation théorique importante issue d'études universitaires, mais le passage de la connaissance aux savoir-faire et savoir-être pratiques semble poser des difficultés dans les trois pays. Les cursus de formation ne comprennent pas, par exemple, de stages. L'un des référents d'une thématique de formation le traduit ainsi : « *On thésaurise la connaissance* ».

Un enjeu fort du PROCOPIL était donc de renforcer les compétences pratiques des professionnels.

.2.1.1. Les réalisations : la formation et l'échange de pratiques comme outil de renforcement des compétences des professionnels

Le PROCOPIL s'est développé comme un programme de professionnels, s'adressant aux professionnels. Les financements d'actions en direction des bénéficiaires ultimes, à savoir les enfants et parents s'est arrêté fin 2008. Le programme s'est ensuite concentré sur les actions en direction des professionnels (formations) ou visant à faire évoluer la cadre d'action de ces derniers (plaidoyer).

Deux types d'action ont fortement contribué au renforcement des compétences des professionnels de l'enfance.

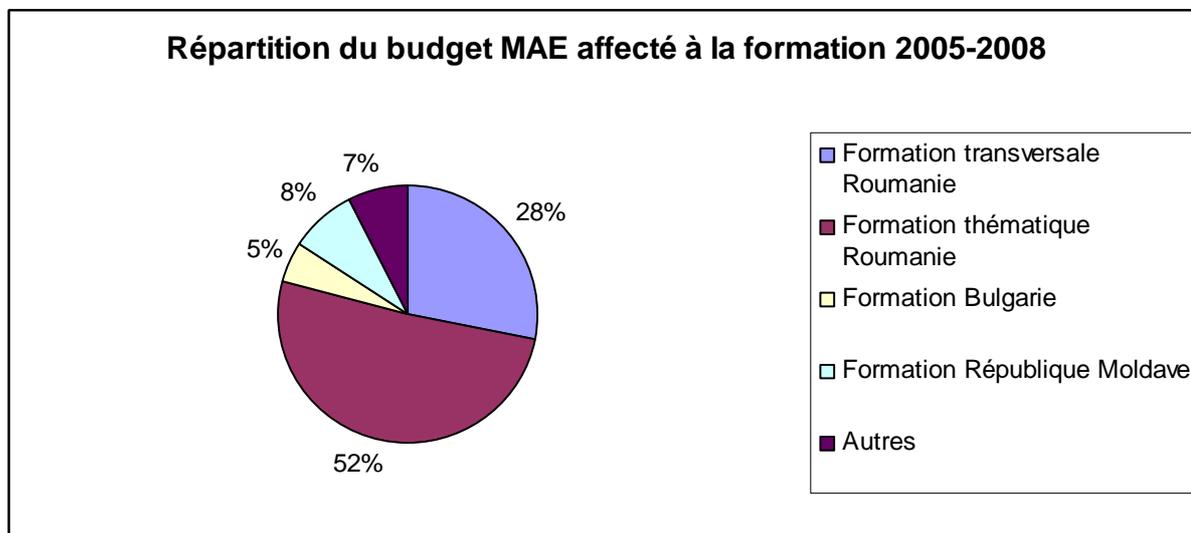
La première est la formation proprement dite. La formation s'est articulée autour de deux axes, un axe thématique et un axe transversal. Développées d'abord en Roumanie, des sessions de formation furent mis en œuvre en République moldave et en Bulgarie à partir de 2008. Un « centre de formation » avait déjà été initié dans le cadre du PCER.

La seconde est l'échange de pratiques. L'échange de pratiques n'a pas fait l'objet d'une composante spécifique, même s'il fut rattaché à la composante Projet en 2008. Il a pourtant eu un effet certain sur la montée en compétence des professionnels.

La formation, une composante permanente du PROCOPIL

La formation a fait l'objet d'une composante spécifique, présente tout au long du programme.

En termes de masse financière, 19 % du financement MAEE ont été affectés à la formation, soit environ 490 000 €⁵ sur un budget de 2 800 000 €. Il a été réparti de la manière suivante :



La FONPC a organisé les formations de l'axe transversal (recrutement des stagiaires, organisation des sessions). Elle a eu un rôle de coordonnateur pour les formations thématiques. Celles-ci étaient organisées par le référent formation du pays où se déroulait la session. Solidarité Laïque a assuré en amont le repérage des formateurs français et leur mise en relation avec les formateurs roumains avec la FONPC.

Les formations transversales et thématiques ont été élaborées et animées par des binômes de formateurs franco-roumains.

Les ONG organismes de formation pilotant les formations thématiques ont été retenues pour leur expertise dans le domaine. Pour la formation transversale, et pour les modules de formation portant sur la maltraitance infantile, le handicap, et l'animation socio-éducative, les formateurs se sont retrouvés en amont des sessions pour élaborer le contenu de celles-ci en février 2007. Il y a eu dans ce cas une réelle co-construction par le binôme. La pédagogie a été fortement inspirée par les formateurs français. Ceux-ci ont notamment apporté la valorisation de l'expérience, de la pratique et du travail en équipe. Dans un premier temps, ces apports ont surpris, mais ils ont été très appréciés par les formateurs et les stagiaires partenaires. Le premier module sur l'Éducation parentale fut inspiré des modules français, puis adapté aux réalités du pays par les formateurs roumains.

Après quelques difficultés sur les premières sessions en 2006, l'ensemble des formations s'est bien déroulée et fut très appréciée des stagiaires.

Initiées en Roumanie, les formations thématiques se sont ensuite développées en Bulgarie et République de Moldavie. Un formateur du pays concerné s'est joint au binôme franco-roumain pour sa mise en œuvre.

⁵ Pour des facilités de lecture, les chiffres ont été arrondis tout au long du document. Les montants exacts sont disponibles en annexe.

Les formations transversales en Roumanie

Les formations transversales ont évolué tout au long du PROCOPIL, mais trois types peuvent être identifiés :

- Les formations de type « généralistes ». En 2006, un module de formation a été mis en place avec deux sessions accueillant les mêmes quinze stagiaires. La première abordait trois champs à travers des apports théoriques et pratiques : l'organisation européenne, les droits de l'enfant et l'interculturel. La seconde session a pris la forme de mise en situation sur les deux dernières thématiques. La première session fut difficile (pas de préparation commune en amont, juxtaposition d'interventions, programme très chargé) mais la seconde session en a tiré les enseignements.

- Le renforcement des capacités
En 2007, deux formations de formateurs ont été mises en place en Roumanie afin de renforcer la capacité des pilotes de formation roumains. Les bases des modules de formation Animation, Handicap et Maltraitance ont été élaborées à cette occasion. Quatorze personnes, futurs formateurs (représentants des ONG responsables pour les formations thématiques) environ furent formées. Très appréciée, la formation de Bucarest a posé les bases pour les formations thématiques.
En 2007, la FONPC a été accréditée comme fournisseur de formation pour les formations dans le domaine des Droits de l'enfant.

- La bientraitance
Un cycle de séminaires pour la promotion des pratiques de bientraitance a été initié en 2007 en Roumanie conjointement par la FONPC et l'attachée régionale de coopération pour les droits de l'enfant sur des crédits PROCOPIL et MAEE/Ambassade de France. Les conférences sur la bientraitance, animées par des experts roumains et d'experts français, étaient suivies d'ateliers. Deux premières conférences ont eu lieu en 2007, l'une à Bucarest avec 70 participants, l'autre à Timisoara avec 150 participants.
En 2008, trois autres conférences ont eu lieu. La première a regroupé 183 participants à Clujj-Napoca. Les suivantes ont été organisées à Bucarest, réunissant 73 professionnels, et à Lasi, avec 65 professionnels.

Les formations thématiques en Roumanie

Les formations thématiques se sont organisées en Roumanie autour de cinq pôles : Maltraitements infantiles et violences domestiques, Insertion des jeunes, Handicap, Animation et, à partir de 2007, Éducation parentale. Début 2007, les organisations roumaines et françaises ont élaboré les objectifs et contenus de formation et le calendrier des sessions, notamment à travers des visites et missions d'observation en France et en Roumanie. Les formations ont été mise en œuvre courant 2007 puis en 2008.

- Animation socio-éducative
Les formations ont été portées par la Fondation Conexiuni (Roumanie), en partenariat avec 3 organisations françaises : les FRANCAS, les CEMEA et Quimper Santa Maria Orlea Pays de Hateg (France).
En 2007, le module s'est organisé en trois sessions de formation, concernant au total vingt animateurs professionnels et vingt-trois animateurs volontaires, se destinant à devenir animateurs occasionnels dans des centres de vacances par exemple.

En 2008, deux sessions ont eu lieu, rassemblant respectivement dix-huit et dix-sept stagiaires. Une session a eu lieu en 2009 avec seize stagiaires.

35 stagiaires ont ainsi pu acquérir une certification, la Fondation Conexiuni ayant obtenu la statut de centre de formation au métier d'animateur socio-éducatif.

- Handicap

Les formations ont été portées par le Centre Aurora et UCOS (Roumanie), en partenariat avec l'APAJH (France). Elles avaient pour originalité de concerner tous les niveaux de personnel d'un service ou d'un établissement.

En 2007, le module de formation a été organisé en deux sessions touchant deux publics différents au sein de deux structures, l'une privée, l'autre publique : les personnels intervenant directement auprès des enfants (vingt-et-une personnes), et les cadres intermédiaires (dix personnes).

En 2008, ce furent les managers qui ont participé à la session de formation avec neuf participants.

- Maltraitements infantiles

Les formations ont été portées par la FICF (Roumanie), en partenariat avec PEP 35 (France).

En 2007, deux sessions de formation ont été assurées auprès de vingt-deux professionnels venant de quatre centres de placement publics et privés.

En 2008, trois sessions ont eu lieu, rassemblant successivement dix-huit éducateurs, vingt-et-un assistants sociaux et éducateurs et enfin vingt-trois psychologues. Enfin, une action de « plaidoyer-formation » a regroupé vingt participants sur deux séminaires portant sur l'analyse de pratique et la supervision.

- Insertion des jeunes

Cette thématique a été portée par Service APEL, puis par la Fondation pour le Développement des Peuples (Roumanie), en partenariat avec Entraide Universitaire (France).

En 2007, le contenu d'un module de formation sur les fonctions de conseiller d'insertion sociale a été élaboré et une première session de formation a eu lieu. Cependant, il est apparu au courant de l'année 2008 que le service APEL « *ne semblait pas suffisamment solide pour s'inscrire dans une dynamique de transmission de compétences* ». La Fondation pour le Développement des Peuples a été sollicitée pour reprendre le projet de formation en 2009. Elle a été invitée à participer à la mission d'observation reliée au projet FSID de FSC et ses partenaires des pouvoirs publics (voir encadré ci-après dans les visites d'étude et mission d'observation).

- Éducation parentale

Les formations ont été portées par la Fondation Copiii Nostri (Roumanie), en partenariat avec l'École des parents de Moselle (France).

Une session de formation a eu lieu en 2007, auprès de douze stagiaires. Elle a été poursuivie en 2008 par une nouvelle session accueillant seize stagiaires.

Les formations thématiques en Bulgarie

Des sessions de formation ont été mises en œuvre sur deux thématiques : éducation parentale et animation socio-éducatif.

- **Éducation parentale**
Les formations ont été développées par PAIDEA (Bulgarie), la Fondation Copiii Nostri (Roumanie) et l'École des parents de Moselle (France). Une première session de formation a eu lieu en 2008, auprès de vingt-quatre stagiaires, une seconde en 2009 auprès de quinze stagiaires, la plupart ayant déjà participé à la première session (treize sur quinze).
- **Animation socio-éducative**
Les formations ont été développées par SAPI (Bulgarie), la Fondation Conexiuni (Roumanie), et les FRANCAS (France). La formation s'est déroulée en 3 temps auprès de vingt professionnels : une session de formation, un temps de mise en pratique avec un projet d'animation, et une session de formation d'approfondissement.

Les formations thématiques en République de Moldavie

Quatre thématiques de formation ont été traitées : Abus et négligence, Enfants avec des besoins éducatifs spéciaux, Animation socio-éducative, Droits de l'enfant.

- **Abus et négligence**
Les formations ont été développées par le Centre National de la prévention de l'abus envers les enfants (République de Moldavie), la FICF (Roumanie) et PEP 35 (France).
Une session de formation a eu lieu en 2008, accueillant dix-neuf représentants d'ONG actives dans le domaine de la protection de l'enfance.
- **Enfants avec besoins éducatifs spéciaux**
Les formations ont été développées par l'organisation Femmes et enfants/protection et soutien » (République de Moldavie), la UCOS (Roumanie) et l'APAJH (France).
Une session de formation a eu lieu en 2008, accueillant dix-neuf professionnels moldaves.
- **Animation socio-éducative**
Les formations ont été développées par Prietenii copiilor (République de Moldavie), la Fondation Conexiuni (Roumanie) et les CEMEA et FRANCAS (France).
Vingt stagiaires ont participé à une session en 2008.
- **Droits de l'enfant**
Les formations ont été développées par l'APSCF, le Centre d'Information et de Documentation concernant le droit des enfants (République moldave) et PEP 35.
Une session de formation a regroupé vingt-trois participants.
A noter qu'à l'issue de la première vague des projets FSII, l'Alliance a organisé un module de montage et gestion de projets.

Échanges de pratiques et visites

Les échanges de pratiques, missions d'observation à l'étranger, visites, ont constitué un outil important de montée en compétences des acteurs au sein du PROCOPIL. Il s'agit de temps

organisés spécifiquement afin que des professionnels de différents pays échangent sur leurs pratiques.

Nous pouvons identifier trois types d'échanges :

- les visites de préparation des formations,
- les échanges de pratiques,
- les visites d'étude ou mission d'observations

Échanges et visites : type et bénéficiaires

| | Nb visites | Nb bénéficiaires ⁶ |
|-----------------------------------------|------------|-------------------------------|
| Visites de préparation de formation | 6 | 33 |
| Visites d'étude (mission d'observation) | 11 | 83 |
| Échanges de pratiques | 2 | 31 |
| Total | 19 | 147 |

o Les visites de préparation de formation

Les visites de préparation des formations ont réuni dans l'un ou l'autre des pays les référents des formations afin qu'ils préparent ensemble les modules dans les meilleures conditions. Six visites de ce type ont eu lieu. Elles ont concerné en moyenne entre deux et huit personnes. Au total, elles ont bénéficié à une trentaine de personnes. Au contact des français, les référents des pays partenaires ont notamment appris des méthodologies de formation participatives.

o Les visites d'échanges de pratiques⁷

Initié dans le cadre des FSII, des missions d'échanges de pratiques à proprement parler ont été organisées sur des thématiques spécifiques, en lien avec des projets FSII. Il s'agit de deux échanges concernant la maltraitance infantile et l'inclusion des jeunes handicapés.

Ces échanges de pratiques ont été plébiscités par les participants quant à la richesse des apprentissages.

o Les visites d'étude, mission d'observation en France

Des visites d'étude regroupent principalement les visites organisées en France pour chaque projet FSID. L'objectif était de consolider les services à travers un échange de pratiques avec la France associant les ONG porteuses du projet et les représentants des collectivités locales partenaires. Neuf visites ont ainsi été organisées. Dans la quasi-totalité des cas, les missions comptaient de quatre à six personnes, membres de l'ONG porteuse du projet et représentants du partenaire institutionnel. Elles se déroulaient généralement sur une semaine. Elles furent très instructives et donnèrent aux participants des idées concrètes pour mettre en place leur projet. Dans plusieurs cas, les partenaires français ont également contribué à cette dynamique en venant en appui aux ONG en Roumanie. Ainsi, PEP 35 profitait régulièrement de ses missions sur la formation pour intervenir auprès des professionnels du réseau animé par la FICF.

Nous avons ajouté à ces visites d'étude deux missions d'observation réalisée également en France avec un objectif similaire d'observation de la réalité française : une mission d'observation sur l'insertion des jeunes (voir encadré) et une mission de renforcement des capacités des centres de formation roumains,

⁶ Ces chiffres sont peut-être légèrement sous-évalués : en l'absence d'information précise sur le nombre de bénéficiaires, nous avons compté 1 bénéficiaire par structure mentionnée.

⁷ Pour être tout à fait complet, nous aurions pu également peut être ajouté des visites de suivi de projet FSII en Bulgarie, mais nous ne disposons pas assez d'information à ce sujet.

bulgares et moldaves organisé en France en 2008. Il s'agissait d'observer les pratiques organisationnelles des centres de formation français. Douze professionnels roumains, bulgares et moldaves y ont participé. La question de l'accessibilité des formations (prise en charge financière et dégagement de temps de formation) furent au centre des échanges.



Visite d'étude projet FSID « Service d'assistance pour les enfants et jeunes délinquants à Bucarest » (FOC)

Période: 28 mai – 4 juin 2007.

Objectif: Comprendre le système de protection en France, les modalités de financement ainsi que les modèles d'intervention spécifiques.

Délégation roumaine: deux représentants de FOC, trois représentants DGSAPC (secteur 3, 6 et 4).

Coordonnateur français de l'échange de pratiques : la Fédération des PEP.

Lieux de visite: Beauvais, Rouen, Paris, Vaudbarriere, Lyon.

Structures d'accueil : Les établissements des PEP suivants ont été visités : deux centres médico-psycho-pédagogiques de Beauvais, l'Institut thérapeutique, éducatif et psychologique de Barentin, la Maison des enfants à caractère spécial Vaudebarriere, les services PEP de Villeurbanne : d'assistance à domicile, pour les enfants aveugles et pour les enfants autistes. Les participants ont étudié le fonctionnement des centres visités, l'organisation du personnel, les modalités d'intervention, les modalités de financement, la répartition budgétaire, la mise en réseau avec d'autres partenaires du secteur privé et du secteur public.



Mission d'observation « Insertion des jeunes »

« Du 25 au 30 mai 2009, un groupe de 13 professionnels roumains (du secteur associatif et des services publics de Bucarest et Bacau) a été accueilli en France pour observer les pratiques d'insertion sociale et professionnelle des jeunes et des personnes sans domicile.

Les structures suivantes ont été visitées : l'association Hors la rue, membre du programme PROCOPIL et spécialisée sur l'insertion des mineurs isolés roumains, le Samu social de Paris et le Samu social international, la mission locale de Fontenay-sous-Bois, Entraide Universitaire et ses établissements spécialisés dans l'insertion des personnes en situation de handicap, le potager du cœur du centre aéré « Crocky » qui propose aux enfants des activités de temps libre autour de la solidarité, le centre d'enseignement professionnel de la peinture décorative des ateliers d'Artémisia, et « Ateliers Sans Frontières » qui développe la question de l'insertion sociale et professionnelle à l'international notamment au Maroc et en Roumanie.

La diversité des organisations visitées a permis aux partenaires roumains d'avoir une vision la plus complète possible de l'organisation du système d'insertion socioprofessionnelle français et d'identifier différentes modalités d'accompagnement de personnes en rupture sociale.

Parallèlement, dans le cadre du Programme Concerté Maroc, une délégation de professionnels marocains a été reçue sur cette thématique de l'insertion, ce qui a permis, à la fin des deux missions, des temps d'échanges très riches entre les partenaires de l'Est et du Sud »

Extrait du Bulletin d'info Mai-juin 2009.

Pour compléter le panel des actions qui ont contribué à la formation des professionnels du social, mentionnons également :

- Les séminaires de renforcement institutionnel en 2009 – 2010, organisés dans le cadre des actions de plaidoyer auxquels de nombreux professionnels ont participé. Ils y ont contribué plus marginalement, n'ayant pas directement une fonction de professionnalisation.
- Des actions financées dans la composante Projet : certaines pouvaient avoir des volets visant directement la montée en compétence des professionnels, comme par exemple le projet FSID de la FICF, qui comprenait des temps de supervision et d'assistance technique pour les professionnels.

.2.1.2. Les résultats : un renforcement des compétences opérationnelles des professionnels

Plus de 500 professionnels ont pu développer des compétences pratiques grâce au PROCOPIL. Les thématiques de formation se sont avérées pertinentes. Les nouveaux acquis concernent à la fois les méthodes de travail et le relationnel avec les enfants.

| ACTIONS | Nb bénéficiaires |
|----------------------------------------|------------------|
| FORMATION | 472 |
| Roumanie | 325 |
| Formations transversales | 29 |
| <i>Conférence Bientraitance</i> | |
| <i>Autres formations transversales</i> | 29 |
| Formations thématiques | 296 |
| <i>Animation socio-éducative</i> | 124 |
| <i>Handicap</i> | 40 |
| <i>Maltraitance infantile</i> | 104 |
| <i>Education parentale</i> | 28 |
| Bulgarie | 46 |
| République moldave | 81 |
| ECHANGES ET VISITES | 147 |
| Visite de préparation de formation | 33 |
| Visite d'études | 83 |
| Echanges de pratiques | 31 |
| TOTAL | 619 |

Au moins 500 professionnels de l'enfance formés

- Un nombre conséquent de professionnels formés

Ce sont les professionnels roumains qui ont le plus bénéficié de la formation. Environ 290 stagiaires ont participé aux formations thématiques et une trentaine aux formations transversales. Il faut y ajouter également les participants des conférences sur la bientraitance, en moyenne une centaine de participants à chacune des quatre conférences, mais dont certains ayant pu participer à plusieurs conférences.

Les formations thématiques roumaines ont rassemblé près de 300 stagiaires. Parmi elles, les formations sur l'animation socio-éducative et sur la maltraitance infantile ont rassemblé un nombre conséquent de stagiaires, respectivement 124 et 104 participants, nettement plus que les formations sur le handicap ou l'éducation parentale.

Les formations ont également concernés 81 professionnels moldaves et 46 professionnels bulgares.

Plus de 160 professionnels ont bénéficié d'échanges de pratiques dans le cadre de visites ou missions d'observation. Près de 90 professionnels roumains, bulgares ou moldaves sont allés à l'étranger découvrir des nouvelles pratiques.

En cherchant à limiter les risques de doublons (exemple : une personne suivant une formation et participant à une visite)⁸, nous estimons que près de 500 professionnels ont renforcé leurs compétences pratiques dans le cadre du PROCOPIL. On pourrait y ajouter ceux ayant suivi les conférences sur la bientraitance, soit 540 personnes, mais avec probablement des personnes ayant participé par ailleurs aux formations et échanges du PROCOPIL.

⁸ Nous estimons à 60 le nombre de professionnels n'ayant pas suivi de formation et ayant participé à des échanges de pratiques, principalement sur les visites d'étude dans le cadre du FSID.

- Éducateurs, psychologues, assistants : le public cible

Les professionnels de l'enfance ont constitué les principaux bénéficiaires des formations, correspondant bien, en cela, aux objectifs du PROCOPIIL. Quelques formations ont associé des publics plus particuliers comme des volontaires dans le champ de l'animation ou bien les parents et instituteurs pour l'éducation parentale.

Les référents des formations ont établi des critères de sélection des stagiaires. L'un des enjeux était que les stagiaires ne quittent pas la structure dans de brefs délais afin que les acquis des formations restent au sein des ONG. Un critère d'ancienneté dans la structure a généralement été retenu à cet effet, mais il ne prémunit pas contre le départ des salariés. Le turn-over semble assez fréquent. Pour les formations à l'éducation parentale, l'ancienneté dans la fonction étant aussi un gage d'une meilleure transmission des enseignements de la formation aux parents. Un autre critère, précisé après une session de formation à l'animation qui avait accueillie des cadres administratifs, était que les stagiaires soient effectivement au contact des enfants.

- Des membres d'ONG organisatrices ou adhérentes et partenaires publics proches

Les formations étaient généralement ouvertes à l'ensemble des professionnels de l'enfance. Cependant, dans plusieurs cas, les stagiaires étaient notamment les salariés des ONG ou ceux de leurs réseaux proches, que ce soit d'autres ONG ou des partenaires publics. Ce fut le cas notamment lorsque les structures en charge de la formation avaient elles-mêmes beaucoup de personnel (Conexioni, Copii Nostrii, SAPI...).

- Des bénéficiaires du secteur public et privé

En Roumanie et Bulgarie, les formations ont regroupé des stagiaires, issus du secteur privé et du secteur public.

En République moldave, seules les ONG ont bénéficié des formations sur le handicap, alors que les établissements publics en ont un besoin criant, probablement supérieur à ceux des ONG. Cela répondait notamment à la stratégie de l'APSCF (l'Alliance) de renforcer de son réseau associatif.

- Les formateurs eux-mêmes

Les sessions furent également très formatrices pour les formateurs roumains, bulgares et moldaves, en termes de pédagogie. Les formateurs français furent attentifs à la montée en compétence de leurs collègues en termes pédagogiques. Sur la maltraitance infantile par exemple, les Français et les Roumains furent tour à tour formateurs et co-formateurs sur des sessions. Les débriefings en fin de journée entre les formateurs leur permettaient d'échanger sur le déroulement de la journée, les modifications à apporter au programme de formation, etc.

Des thématiques de formation pertinentes, malgré la faiblesse d'étude des besoins

Les thématiques de formation constituent des problématiques importantes dans chacun des pays. Il s'agissait de thématiques auxquelles les professionnels n'étaient pas formés. Quelques exemples.

En Roumanie par exemple, la question de l'éducation parentale est une thématique peu développée et une préoccupation nouvelle. Il en est de même pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté, alors que le taux de chômage des moins de 25 ans atteignait près de 22 % en 2007.

En Bulgarie, l'animation socio-éducative a répondu à un réel besoin des professionnels, donnant des outils concrets d'animation à des professionnels diplômés mais peu outillés à ce niveau. L'éducation parentale existait déjà mais était peu développée.

En République de Moldavie, les thèmes de formation retenus correspondaient à des besoins spécifiques du pays. Ainsi, la République de Moldavie s'était engagée à faire respecter les textes de lois visant à la prévention de la violence envers les enfants au niveau international et national, mais les organisations chargées de la protection de l'enfance étaient souvent dans l'incapacité de reconnaître les cas de violence contre l'enfant. La formation « Abus et négligence » visait à sensibiliser les professionnels à l'abus et la négligence de l'enfant pour y apporter des réponses. De même, la formation « Enfant avec besoins éducatifs spéciaux » répond au problème d'intégration des enfants en situation d'handicap en milieu scolaire, important dans ce pays en l'absence de cadre légal.

Malgré la pertinence des thématiques de formation, on pourra cependant regretter le manque d'étude des besoins en amont. En effet, exception faite de la République moldave où un travail d'identification des besoins a été réalisé par l'APSCF auprès de 43 ONG, il ne semble pas qu'une étude globale des besoins ait été effectuée⁹. Des études spécifiques ont pu être réalisées dans certains pôles comme sur la maltraitance infantile (enquête par questionnaire par FICF). Bien sûr, les besoins étant le plus souvent évidents, ils étaient connus de tous, mais il n'y a pas eu de priorisation. De plus, une étude aurait peut-être permis d'affiner les modalités de mise en œuvre des formations et de choix du public.

De nouvelles méthodes de travail basées sur l'échange avec les pairs

Dotés d'une formation le plus souvent théorique, les professionnels se réfèrent peu à la pratique professionnelle. Ils ont assez peu l'habitude d'échanger avec leurs collègues et la notion d'équipe n'est pas très développée. Chaque professionnel tend à réaliser sa mission presque indépendamment des autres intervenants.

Les formations ont apporté des méthodes de travail qui s'appuient sur la relation avec les pairs.

- L'échange d'expérience, comme outil de renforcement des compétences

À travers des méthodes de formation active et les échanges de pratiques et visites, le PROCOPIL, dans sa mise en œuvre, s'est appuyé sur l'échange d'expériences.

Les formations ont ainsi permis aux stagiaires de prendre conscience de leurs savoir-faire. Cela a également concerné le personnel de base qui « *officiellement ne sait rien sur les enfants, mais qui, en fait, sait beaucoup « par en dessous* » ».

La méthode proposée s'appuie sur les savoirs des participants à la formation. « *Il faut que les gens de terrain deviennent acteurs de la formation, qu'ils s'en saisissent* ». Ils deviennent personnes ressources de la formation. Les participants étaient habitués à des formations plus scolaires où le formateur apporte son savoir. Cependant, après parfois un temps de surprise, ces modalités de formation ont été très appréciées.

Ces temps d'échange ont également été l'occasion pour les professionnels d'échanger au-delà de leur propre structure, entre acteurs publics et privés par exemple. « *Les éducateurs ne se voient jamais autrement* », indique un responsable de centre de formation.

Lors des visites et échanges de pratiques, les professionnels ont vivement apprécié les échanges avec leurs homologues, français notamment. Ces échanges étaient

⁹ Des études ont été faites ponctuellement par la FONPC, mais elles ne semblent pas avoir constitué une référence pour les organismes de formation. Notons que le Forum Formation a également eu cette fonction d'analyse, mais il n'y a pas eu de formalisation détaillée.

d'autant plus intéressants qu'ils portaient sur des réalisations concrètes faisant directement écho aux participants.

- L'analyse de pratiques et la supervision

L'analyse de pratiques était un outil peu utilisé dans les trois pays, même si elle est parfois obligatoire comme en Roumanie. Plusieurs formations ont mis en pratique cet outil durant les formations, notamment sur les maltraitements infantiles en direction des éducateurs et de l'équipe. Les formations ont permis aux participants de parler de leurs pratiques professionnelles et d'échanger sur leurs difficultés. Elles se sont souvent appuyées sur les études de cas. La pratique professionnelle était au cœur de la formation. Les retours sur les expériences des uns et des autres lors des formations ont été très riches : « *une sorte de révélation* ». Ils ont permis de partager des émotions que les professionnels peuvent difficilement exprimer dans leur structure.

La fonction de supervision, équivalent en France de l'analyse de pratiques, prévue par la loi roumaine, a été clarifiée dans les formations Maltraitance infantile. Son originalité est d'être réalisée par une personne extérieure à l'établissement.

- Le travail en équipe et la pluridisciplinarité

Les formations ont mis en avant l'intérêt d'échanger entre intervenants ayant des formations et des rôles différents auprès des enfants. Il s'agit en fait de créer de véritables équipes qui discutent, partagent et travaillent ensemble pour le développement des enfants.

Des formateurs ont vu des évolutions dans les structures à ce niveau : il y a plus d'échanges entre les professionnels ; des projets collectifs ont été montés. Les professionnels osent également plus questionner leurs pratiques, remettre en question celles de leurs collègues pour les faire avancer.

- La nécessaire implication de toutes les personnes d'un établissement accueillant des personnes handicapées.

Les droits de l'enfant se vivent au quotidien. Toutes les personnes intervenant dans un établissement accueillant des enfants, handicapés notamment, jouent un rôle dans leur épanouissement et doivent donc y être impliquées. Cela concerne évidemment les éducateurs, psychologues, assistants, mais également les chauffeurs, cuisiniers ou agents de maintenance, le « personnel de base » comme il est souvent nommé. En Roumanie, en Bulgarie et en République moldave, cette idée est nouvelle. Les formations ont insisté sur la nécessité de prendre en considération cette dimension dans les établissements. Cela peut être dans le recrutement du personnel, dans sa formation.

Le message de la nécessaire implication de tout le personnel des établissements est passé : les stagiaires ayant participé à des formations, tout comme leurs formateurs roumains, préconisent que les formations soient étendues à l'ensemble du personnel et non seulement aux personnes identifiées comme s'occupant des enfants (éducateurs, psychologues, assistants...).

Des relations entre l'enfant et la famille renforcées

Fréquemment, les professionnels du social des trois pays ont tendance à garder une certaine distance avec les enfants. Celle-ci est renforcée lorsque les problèmes rencontrés sont graves et qu'il manque de personnel. Culturellement, les professionnels sont dans l'apport de savoir plus que dans l'écoute de l'enfant ou des parents. Les interrelations entre les professionnels et les jeunes sont limitées, alors qu'elles sont indispensables, notamment pour les enfants abandonnés.

Les formations ont fait comprendre aux professionnels l'intérêt d'une relation plus proche, plus directe, une relation dans laquelle l'enfant est considéré comme une personne à part entière.

Les professionnels sensibilisés à ces questions sont plus à l'écoute des enfants. Dans les centres de placement par exemple, les professionnels « *accueillent leurs troubles et leur expliquent leur angoisse* », témoigne un formateur et responsable de centre.

Dans les modules sur l'éducation parentale par exemple, les professionnels ont appris à mener les entretiens différemment, en développant l'écoute. Ils ont ainsi pu prendre conscience par exemple de l'existence de l'inceste qu'ils avaient des difficultés à voir auparavant.

Les formations ont également permis aux professionnels d'aborder l'enfant dans sa réalité au sein de sa famille. Dans les trois pays, l'enfant est parfois traité comme une entité un peu déconnectée de son environnement. Les formations ont traité de l'enfant dans sa globalité, comme membre d'une famille et à tous les âges. Les familles ne correspondent plus toujours au modèle classique biologique. Elles se séparent, se recomposent, un parent part à l'étranger... C'est en abordant la famille dans son ensemble qu'il est possible de comprendre la situation de l'enfant.

Les formations ont également mis en avant la place des parents dans l'éducation des enfants. Les professionnels ont compris l'intérêt qu'il y avait à construire avec eux un partenariat, à les écouter et les considérer comme acteurs du processus éducatif.

Enfin, à travers les formations sur l'animation socio-éducative, le jeu est apparu comme outil pédagogique pour entrer en relation avec l'enfant. Plusieurs exemples nous ont été fournis. Le jeu est devenu un véritable outil pédagogique dans certaines structures, notamment en Bulgarie. Le jeu a l'avantage de rendre les enfants acteurs en proposant des méthodes plus participatives.

Une faiblesse : la formation des professionnels de l'insertion des jeunes

L'insertion des jeunes dans la vie professionnelle est difficile dans les trois pays. C'est une question qui se pose de plus en plus dans les institutions et les centres de placement. Aussi, la thématique de formation « Insertion des jeunes » visait-elle à améliorer la capacité d'intervention des services de formation et d'accompagnement pour l'insertion professionnelle des jeunes défavorisés. Novatrice, cette thématique s'est notamment heurtée à la difficulté de trouver un partenaire roumain susceptible de transmettre ses compétences.

.2.1.3. L'impact : de nouvelles pratiques, mais une diffusion limitée

L'objectif de la formation était de « *démultiplier les savoir-faire et de développer les pratiques* ». Cet objectif est atteint : les pratiques des professionnels ont évolué, ceux-ci ont même parfois entraîné d'autres professionnels dans leur structure, mais les effets restent limités car les professionnels ont rarement pu faire évoluer leurs institutions.

Une prise de conscience réelle et de nouvelles pratiques

Les stagiaires ont généralement plébiscité les formations, redemandant parfois de nouvelles sessions. Ils en ont manifestement retenu les enseignements et les ont souvent mis en pratique.

Les formateurs ont vu des évolutions chez les stagiaires, notamment dans leurs discours, les mots utilisés traduisant une appropriation des concepts. « *Ils commencent à se construire une « posture »* », suggère un formateur français. « *Les transformations entre deux sessions sont phénoménales* », insiste un autre formateur.

Les bénéficiaires de la formation à l'éducation parentale en Roumanie que nous avons rencontrés témoignent tous également de changements de pratiques, notamment sur la relation avec les parents et le travail en équipe. Ainsi, suite à la formation, plusieurs stagiaires ont développé dans des groupes de travail avec les parents une réflexion sur l'implication des parents dans l'éducation, la place du père, le partenariat entre l'école et la famille... « *La formation est un point de départ pour mieux travailler avec les parents* », indique une stagiaire. La collaboration avec leurs collègues semble aussi être un acquis : « *C'est le commencement de la collaboration psychologues-professionnels de l'éducation. C'est une autre façon de travailler et de penser* »...

Six professionnels d'un centre de placement partenaire de FICF de Bucarest ont participé aux formations Maltraitance infantile. Son directeur témoigne d'une amélioration de la cohésion d'équipe suite aux formations, avec « *des critères de travail plus unifiés* ». Il indique que la formation a permis au centre de valider ou corriger ses méthodes de travail et d'en découvrir de nouvelles. Un professionnel indique avoir « *ouvert les yeux sur des aspects du métier d'éducateur qu'il ne connaissait pas* ».

D'autres observations confirment des changements de pratiques : un organisme a, par exemple, pris conscience qu'il ne prenait pas en considération tous les âges et il envisage de proposer une activité aux adolescents. Un responsable administratif qui a changé de poste souhaite créer un café des parents...

Les formations sur l'animation socio-éducative semblent avoir eu des retombées très concrètes, notamment quant à l'utilisation du jeu comme outil pédagogique. Il est maintenant utilisé ainsi régulièrement par les professionnels de SAPI dans leur centre de jour et par les professionnels moldaves.

Enfin, tous les échanges ayant eu lieu entre les participants ont sans doute contribué à construire les identités professionnelles, notamment dans les métiers mal identifiés comme celui d'éducateur.

Notons pour finir que des projets FSII financés par le PROCOPIL ont eu aussi des effets sur les professionnels, même s'ils ne constituaient pas le public-cible. Ces projets ont contribué à changer les regards sur les enfants et sur leur métier. La mise en place de centre de jeu éducatif a fait évoluer la perception des enseignants : « *Ils perçoivent la différence entre gardiennage et éducation* » ; les éducateurs des centres de placement voient l'intérêt de la mise en place d'activités et, alors qu'ils étaient très dubitatifs au début du projet, insistent pour que de nouveaux projets soient mis en place...

Certains effets d'entraînement au sein des structures

Dans plusieurs cas, les formations réalisées ont eu un effet d'entraînement auprès d'autres professionnels.

Ce fut le cas à SAPI. Cette ONG bulgare a organisé les formations à l'animation socio-éducative en Bulgarie et ses professionnels en ont été bénéficiaires. Lorsque l'ONG envoie des professionnels en formation, elles leur demandent à leur retour de présenter ce qu'ils ont appris à cette occasion. Les professionnels ayant bénéficié de la formation à l'animation socio-éducative ont notamment rendu compte auprès de leurs collègues de l'intérêt du jeu et cette pratique s'est développée au sein des centres gérés par SAPI.

En République moldave où la formation a été suivie d'une démarche d'évaluation-accompagnement¹⁰, les effets semblent aller dans le même sens : les personnes formées deviennent des personnes-ressources au sein de leur établissement pour leurs collègues.

Notons que dans les deux cas cités, il y a eu des modalités spécifiques qui ont favorisé ces effets d'entraînement : d'une part, plusieurs personnes par établissement ont participé à la formation et, d'autre part, la diffusion des acquis des formations au sein de l'établissement a fait l'objet d'une réflexion particulière.

Une difficulté à faire évoluer l'institution

L'impact de la formation est cependant souvent limité par la difficulté que rencontrent les stagiaires à mettre en pratique ce qu'ils ont appris au sein de leur structure.

Une personne seule a souvent du mal à faire évoluer les pratiques, surtout des pratiques collectives, au sein d'une institution. Il aurait peut être fallu que les formations concernent plus fréquemment plusieurs personnes et à différents échelons dans une même structure pour que l'impact des formations soit durable. « *Quand les éducateurs rentrent dans leur service, ils n'ont pas le pouvoir de changer les choses. Ils ne peuvent pas par exemple imposer le travail d'équipe* », nous indique un responsable de formation roumain.

Le poids de l'administratif dans les institutions limite également l'impact des formations. Très ancré, il prend souvent le dessus sur les acquis de la formation lorsque les stagiaires rentrent dans leur centre.

La plupart des référents de formation s'interrogent donc sur le « *retour sur investissement* » réel, avec l'impression désagréable de n'avoir apporté qu'une goutte d'eau dans l'océan des besoins.

Quelle pérennité des formations ?

Le PROCOPIL a permis d'expérimenter et tester des modules de formation. Il serait intéressant que ces modules puissent être réutilisés par les formateurs, voire diffusés pour un effet d'entraînement du PROCOPIL plus large.

Même si le programme post-PROCOPIL prévoit la structuration d'un pôle de formation régional Est européen, qui pourrait faciliter la mise en place de modules, la pérennité des formations expérimentées ne va pas de soi. Le bilan des acteurs à ce niveau est mitigé surtout du côté français : « *On ne sent pas que si ça s'arrête, ça continuera tout seul* », s'inquiète un référent de formation français.

La situation est probablement contrastée. Les organismes faisant déjà de la formation réussiront sans doute à s'approprier pleinement les modules élaborés collectivement, avec une réserve cependant : cela suppose que leurs formateurs ayant participé aux modules restent au sein de la structure : il y a eu des départs (FICF, UCOS, SAPI).

Les organismes ayant une pratique de formation plus limitée ne poursuivront sans doute pas l'expérience. La responsable de PAIDEA le dit ainsi : « *Aujourd'hui, on dispose de briques, mais pas d'un module reproductible* ».

La mise en place de nouvelles formations dépend aussi de la question plus large du financement de la formation continue dans les politiques publiques et cette question n'est à ce jour pas résolue. Un projet Droit à la formation a été élaboré dans le PROCOPIL, avec pour objectif de permettre aux travailleurs sociaux en exercice d'accéder la formation professionnelle continue en Roumanie et en Bulgarie. Envisagé initialement sur un

¹⁰ Un accompagnement des établissements et des journées portes ouvertes ont été organisés.

financement communautaire Leonardo, il sera finalement développé dans la phase post-PROCOPIIL.



A retenir

- *Des modules de formation co-construits*
- *Au moins 500 professionnels roumains, moldaves et bulgares formés*
- *Un renforcement des compétences pratiques des professionnels sur des méthodes basées sur le travail en équipe et l'échange avec les pairs*
- *Un renforcement des identités professionnelles des formateurs*
- *De meilleures relations avec les enfants et les familles*
- *Un impact limité par le poids de l'institution*
- *Des interrogations sur la pérennité des formations expérimentées*

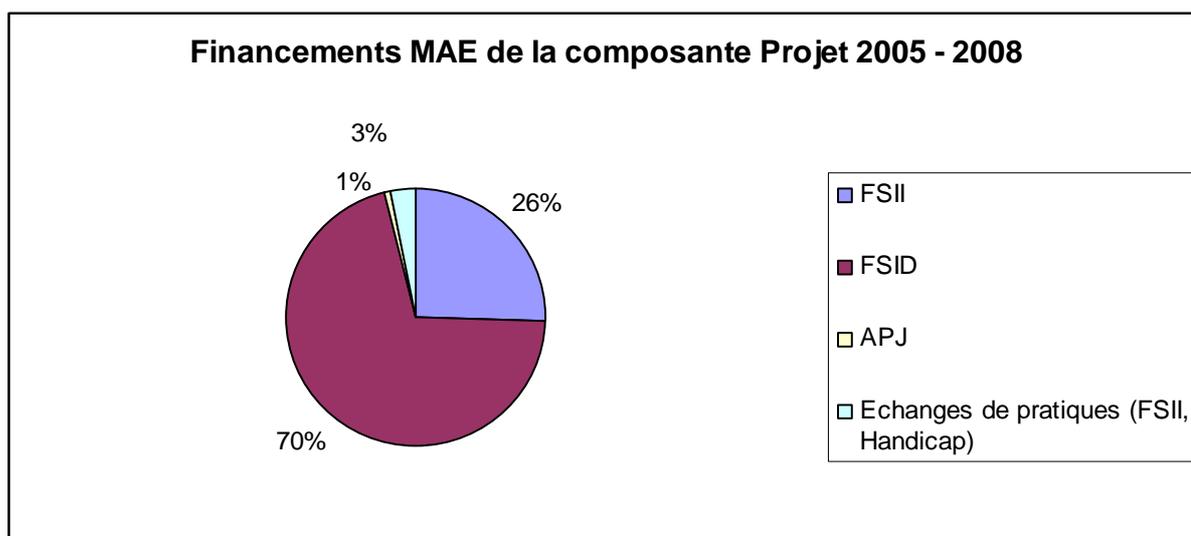
.2.2. DE NOUVEAUX SERVICES POUR LES ENFANTS ET LEUR FAMILLE

Les enfants et leur famille sont les bénéficiaires ultimes du PROCOPIIL. Identifiés dans le programme parmi les bénéficiaires directs dans les premiers documents programmes, ils sont à considérer dans la logique du programme plutôt comme un public indirect, même si la composante Projet les concernait très directement. Il n'est d'ailleurs possible d'apprécier l'effet du programme sur les bénéficiaires ultimes que sur cette composante. Même si elle concerne avant tout les ONG, l'impact des projets développés peut y être visible. Sur les autres composantes du programme (formation, plaidoyer), l'impact sur les enfants, les jeunes et leur famille est à plus long terme et difficilement évaluable au niveau du PROCOPIIL. Ces projets ont été mis en œuvre principalement sur la période 2006, 2007 et 2008.

.2.2.1. Les réalisations : des projets partenariaux pour des services de l'enfance

Les enfants, jeunes et parents ont pu bénéficier d'actions financées dans le cadre du PROCOPIIL à travers le FSII, le FSID et l'APJ au sein de la composante Projet, et le FARD rattaché à la composante Plaidoyer.

Financements MAE de la composante Projet 2005 - 2008



En termes de masse financière, le FSID représente la part la plus importante de la composante Projet, 444 000 € sur 1 290 000 €, mais, à la différence du FSII, son objectif allait au-delà de l'apport immédiat aux bénéficiaires concernés¹¹.

Les projet financés dans le cadre du FSII

Les FSII « Fonds de Soutien aux Initiatives Innovantes » visait à « renforcer la capacité des associations développant des pratiques innovantes ». Dès le début du programme, en 2006, des appels à projets ont été lancés en Roumanie, ainsi qu'en Bulgarie et en République moldave dans le cadre de la composante Élargissement régional. 161 000 € ont été affectés au FSII dans les trois pays sur l'ensemble du programme.

Dix projets FSII ont été financés en Roumanie, dix-huit en République moldave et vingt-et-un en Bulgarie. Ils ont principalement été réalisés sur l'année 2007.

Les projets FSII sont des projets de petite taille avec une durée maximum de réalisation de six mois. Le financement des projets était à hauteur de 50 % avec un plafond à 5 000 €. Les appels à projets étaient ouverts à l'ensemble des ONG en Roumanie et Bulgarie et réservée aux ONG membres de l'Alliance en République moldave, choix stratégique de l'Alliance.

Budget moyen par projet FSII

| | Financement moyen MAE | Budget moyen par projet |
|--------------------------|-----------------------|-------------------------|
| Ensemble des FSII | 3 287 | 4 558 |
| FSII Roumanie | 5 015 | 7 523 |
| FSII Bulgarie | 2 605 | 3 503 |
| FSII Moldavie | 3 123 | 4 142 |

Leurs budgets sont allés de 2 500 à 10 000 €, avec un financement du MAE allant de 1 800 à 5 000 €¹². Le budget moyen des projets étaient environ de 7 500 € en Roumanie, 3 100 € en République moldave et de 2 600 € en Bulgarie.

Les trois pays ont dépensé des budgets équivalents mais avec un nombre de projets moindre en Roumanie. Le cout de la vie étant plus élevé dans ce dernier pays, le budget de chaque projet l'était également.

¹¹ Les échanges de pratiques sont des actions transversales qui ont directement bénéficié aux professionnels. Elles ont été traitées dans la partie précédente. Idem pour les visites d'étude sur les projets FSID qui sont intégré dans le budget du FSID.

¹² Données établies sur la base d'un recensement non exhaustif.



Projet FSII Prietenii Copiilor

Objet : Prévenir les difficultés chez les enfants à risques de la communauté à travers des activités d'animation.

Durée : 2007, Chisinau (République moldave).

Partenaires : Lycée Durlesti, plusieurs ONG.

Bénéficiaires : 770 enfants, dont 96 en difficulté.

Innovation : Cofinancement de projet, collaboration avec le lycée. Activités éducatives à l'intérieur d'un lycée.

Budget : 6 700 €, dont 3 850 € PROCOPIL.

Principaux apports :

- Construction personnelle des jeunes
- Participation des enseignants
- Implication des parents

Suites : Poursuite de certaines activités. Un espace plus réduit au sein du lycée.

Les projets financés dans le cadre du FSID

Le FSID visait à « *soutenir des services de qualité développés par des ONG roumaines et organisées en réseau pluri-acteurs. Ces services, une fois mis en place, doivent être repris par les autorités locales* ». Cet objectif du document programme est précisé dans le rapport d'activité 2007 : il s'agit de « *permettre le développement de services sociaux organisés à l'échelle départementale* ».

Le FSID n'a concerné que la Roumanie. A la suite d'un appel d'offres lancé en 2005 et réservé aux membres de la FONPC, dix projets ont été retenus en 2006¹³. Après une phase préparatoire, les projets ont bénéficié d'un financement annuel de 10 000 €.

Les projets FSID constituent le principal poste budgétaire de la composante Projet et même de l'ensemble du PROCOPIL.

Les actions de participation des jeunes

Les « Actions de Participation des Jeunes » avait pour objectif « *d'impliquer directement la jeunesse par des actions militantes relevant de sujets comme les Droits de l'enfant ou encore de la démocratie participative* ».

L'objectif « *d'impliquer les jeunes dans une démarche citoyenne* » apparaît dans les premiers documents du Programme. Cette action thématique s'est limitée à la mise en œuvre d'une seule action.

Les projets FARD

Le FARD avait pour objet de « *développer et structurer les réseaux par des programmes d'activité et de concertation entre acteurs diversifiés pouvant jouer un rôle dans le domaine de la protection de l'enfance* ».

Nous détaillerons ces projets dans la partie 3-2., mais ces réseaux ont aussi eu une action directe sur les enfants et leurs parents et plusieurs exemples ci-dessous s'y réfèrent.

¹³ La FONPC avait reçu 30 réponses à l'appel à projets.

.2.2.2. Les résultats : des projets efficaces et pertinents

Un nombre de bénéficiaires important

Nous avons collecté et synthétisé les données disponibles concernant les bénéficiaires. Elles nous semblent relativement complètes et fiables pour la Roumanie et la République de Moldavie, mais nous ne pouvons fournir de statistiques concernant la Bulgarie, les rapports ne sont plus accessibles.

En Roumanie, les projets FSII ont concerné environ 130 familles, plus 40 jeunes et près de 200 enfants (0-12 ans).

En République moldave, les projets FSII ont bénéficié à environ 250 familles ou mères, 200 jeunes et 650 enfants.

Les services mis en œuvre dans le cadre des projets FSID ont bénéficié *a minima*¹⁴ à 120 familles, près de 200 jeunes et 370 enfants.

Il faut cependant prendre ces données avec recul car elles concernent des projets très différents ; les résultats sont donc délicats à agréger¹⁵.

Des objectifs en termes de bénéficiaires largement atteints

Les objectifs attendus en termes de bénéficiaires ont été atteints, voire dépassés, sur les projets étudiés et manifestement sur la quasi-totalité des projets.

Nous avons identifié 64 actions relevant de la composante Projet au cours du PROCOPIL. Parmi ces actions, nous avons pu recueillir des informations sur les objectifs attendus et réalisés de 37 projets et tous ont *a priori* atteint ou dépassé les objectifs fixés.

Il semble n'y avoir eu que de très rares cas d'échecs. Cependant, nous n'avons pas d'information pour 27 projets (données non accessibles). Il est donc possible que parmi ces projets « non informés », il y ait des cas d'échec ou de moindre réussite, mais les coordinateurs parlent uniquement de quelques rares difficultés.

Nous attribuons cette réussite à plusieurs facteurs :

- Le niveau de compétence des ONG : depuis la révolution, elles se sont emparées de la problématique de l'enfance. Au fil des projets qu'elles ont montés, adossés à des ONG et des financements internationaux, elles sont devenues expertes dans le secteur.
- La sélection des projets : les termes de référence et le processus de sélection étaient exigeants et structurés. Les projets retenus furent de qualité avec des partenariats déjà constitués.
- L'assistance technique : de nombreux projets ont été accompagnés techniquement par les coordinations et visités en délégations pluri-acteurs.

La participation des jeunes, une action non aboutie

Le PROCOPIL avait pour ambition que les enfants et les jeunes soient des acteurs du programme. Les « Actions pour la participation des jeunes » devaient financer des actions dans ce sens.

¹⁴ Nous n'avons pas pu obtenir le nombre de bénéficiaires sur l'ensemble des projets.

¹⁵ Potentiellement, un bénéficiaire peut être un enfant qui a participé à la fête de l'école (projet Prietnii Copiilor : 770 enfants) ou qui a bénéficié d'activités en centre de placement (projet Ecomission 21^{ème} siècle : 31 enfants).

En 2006, un projet « Participation des jeunes » a été élaboré par la FONPC et le réseau Master Forum qui regroupait de nombreux conseils municipaux de jeunes. « *Ce projet a été conçu pour défendre une idée phare du PROCOPIL : les enfants et les jeunes ne sont pas seulement des sujets d'intervention, ils sont aussi acteurs et force de proposition* » nous indique son responsable.

Selon le compte-rendu technique et financier de la période 1, ce projet s'est déroulé en plusieurs temps :

- La réalisation de diagnostic par des groupes de jeunes au niveau de la localité et du département en direction des enfants et jeunes en difficulté.
- L'organisation d'un cycle de rencontres, appelé la Caravane civique. Les jeunes ont visité six associations membres du PROCOPIL : AURORA, FCN, Fondation Caminul Philip, Association Speranta (Constanta), Société des Handicapés (Zalau), Association Synergii (Medias).

Ces travaux ont donné lieu à trois ateliers sur le thème « La promotion des Droits de l'Enfant par les conseils municipaux de jeunes et par tous les enfants de Roumanie » ; et à une rencontre nationale finale qui a regroupé 115 jeunes participants.

Ce projet n'a pas eu de suite, sans doute parce que chacun des partenaires principaux (FONPC/ Master Forum) avait mal estimé les exigences d'un tel projet. Peut-être aussi parce que l'approche professionnelle de la FONPC a eu du mal à s'articuler avec l'approche plus militante voire revendicative de son partenaire Master Forum.

Cet « échec » est dommageable à différents niveaux. D'une part ce projet aurait permis d'associer des bénéficiaires ultimes au PROCOPIL, même s'il ne s'agit pas individuellement des bénéficiaires réels du programme, et de lui donner une dimension plus participative. D'autre part, les conseils de jeunes peuvent être une pépinière pour les associations, source de renouvellement, source de partenariat.

Notons que les jeunes constituèrent cependant le public cible de plusieurs projets FSII, FSID ou FARD. Des jeunes ont également participé à la journée d'échange inter PCPA à l'occasion des 20 ans de la convention internationale des droits de l'enfant et ils ont été sensibilisés au projet d'exposition du PROCOPIL.

Une pertinence indéniable des projets

Les projets FSII ont principalement concerné trois champs, celui du handicap, de la maltraitance infantile et de l'intégration sociale. Ces thématiques concernent deux projets sur trois. La sélection des projets s'est fondée sur l'intérêt et la pertinence de chaque projet individuellement, sans chercher une répartition entre les différentes problématiques. Notons cependant l'importance de certaines comme le handicap.

Problématiques auxquelles ont répondu les projets du PROCOPIIL

| Typologie | Nbre de projet FSII | Nbre de projet FSID |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|---------------------|
| Abus, négligences, maltraitance infantile, violence domestique et familiale, exploitation main d'œuvre infantile... | 12 | 3 |
| Acceptation, intégration des enfants à besoins spéciaux (handicap physique, mental, retard de développement) | 15 | 3 |
| Insuffisance dans l'insertion, l'intégration sociale des enfants et des jeunes défavorisés ; manque de participation | 9 | |
| Violence scolaire, délinquance juvénile, enfants des rues | 3 | 4 |
| Intégration des minorités | 5 | |
| Santé des enfants et des jeunes | 4 | |
| Insertion des jeunes des institutions, enfants mineurs en difficulté avec la loi | 1 | |
| Méconnaissance des droits de l'enfant | 5 | |

Nature des actions réalisées dans les projets

| Typologie des actions FSII | Nbre de projet FSII | Nbre de projet FSID |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|---------------------|
| Réalisation d'études ou de rapports faisant un diagnostic ou état des lieux de la situation | 1 | 1 |
| Création et fonctionnement régulier d'un groupe de travail ou d'ateliers | 1 | |
| Accompagnement des parents et/ou des enfants, espace de discussion, soutien scolaire... | 18 | |
| Accompagnement des jeunes, activités socioculturelles, formation, logement, atelier pour l'emploi, réalisation d'écrit, de film, de théâtre, de site internet, projet pédagogique avec objectif insertion | 21 | |
| Mise en place ou renforcement de partenariat et des réseaux | 1 | |
| Création d'un service de prévention et/ou d'intervention, d'un centre de ressources, équipement, bibliothèque... | 7 | |
| Création d'un service de prévention et/ou d'intervention, d'un centre de ressources, équipement, bibliothèque | | 9 |

Pour répondre à ces difficultés, deux principaux types d'action ont été mis en œuvre pour les FSII :

- Des actions en direction des jeunes et des enfants, principalement des activités socioculturelles ou récréatives ;
- Des actions d'accompagnement des parents et enfants.

Dans le champ de la maltraitance infantile, les projets FSII ont principalement concerné les parents avec des actions de sensibilisation (film, pièces de théâtre...), la création de forum ou groupe de parole...

Sur le handicap, les projets FSII étaient de natures diverses : étude, techniques d'animation, activités, rencontres pluri-acteurs, conseil, espace de discussion, services sociaux, sensibilisation grand public...

Dans le secteur de l'intégration sociale, de nombreux projets s'appuyaient sur des activités récréatives : jeux, ateliers créatifs, visite extérieure... Elles constituent un support pour l'éducation et la socialisation.

Les projets se sont notamment déroulés dans des centres accueillant des enfants : centre de placement pour les enfants (Ecomission 21^e siècle), centre de jour pour les enfants (SCOP), centre d'animation dans un collège/lycée (Prieteni Copiilor), etc.



Projet FSII Ecomission 21^e siècle

Objectif : Proposer aux enfants de deux centres de placement des activités et sorties autour de l'éducation à l'environnement, avec la participation de jeunes volontaires.

Durée et lieu : Aout-décembre 2006, Lovech (Bulgarie).

Partenaires : deux centres de placement.

Bénéficiaires : 16 garçons, 15 filles.

Innovation : Education à l'environnement dans des centres d'accueil comme outil de socialisation.

Budget : ?, dont 1 970 € PROCOPIL.

Principaux apports :

- Sorties pour les enfants
- Echanges durables avec d'autres enfants hors institution
- Changement de comportement des enfants
- Sensibilisation des éducateurs

Difficultés : Turn-over du personnel des centres.

Suites : un projet « Frère aîné, sœur aînée » avec l'un des partenaires.

Dans neuf cas sur dix, les projets FSID ont concerné la création d'un service de prévention ou d'intervention, d'un centre de ressources ou d'un équipement spécifique.

Un projet a concerné la création d'un réseau pluri-acteurs et la réalisation d'études (UCOS). Il comprenait également d'autres activités comme des tables rondes, actions de sensibilisation, groupes de travail dans des classes...

Tous les projets étudiés sont apparus pertinents. Nous en détaillons l'impact dans la partie 2.2.3.

Des initiatives spécifiques et des activités intégrées

L'examen du critère d'innovation sur les projets FSII montre deux types de projets : des initiatives spécifiques et des actions s'intégrant dans un projet plus large.

Certains projets sont véritablement innovants. Il s'agit d'initiatives originales qui proposent un nouveau service aux enfants et à leur famille, souvent en dehors de l'ONG porteuse du projet. Elles ont une fonction expérimentale et une plus-value bien identifiable. Ces projets n'auraient probablement pas vu le jour sans le PROCOPIL, mais il y a des risques importants que l'activité s'arrête à l'issue du financement du PROCOPIL. Entrent dans la catégorie des initiatives innovantes, les projets de l'ONG Memoria ou d'Ecomission 21^{ème} siècle.

D'autres projets sont plus intégrés à l'activité de l'ONG porteuse. Ils viennent en complément d'activités déjà existantes. Ils reprennent des activités ayant déjà été expérimentées ou contribuent à la mise en place de projets plus importants. Le PROCOPIL intervient souvent en cofinancement et les projets auraient probablement eu lieu en l'absence du PROCOPIL.

Le PROCOPIL favorise la mise en place d'activités supplémentaires, de projets plus ou moins innovants, mais il ne s'agit pas d'initiatives à proprement parler : ces activités sont

assez classiques pour la structure. C'est par exemple le cas du centre de jour de l'ONG SCOP, du centre de jeux éducatifs de l'ONG Prietenii Copiilor ou de l'association Société pour tous.



Projet FSII SCOP

Objet : Accueillir des enfants de 2 à 3 ans pour faciliter la vie des mères et des familles en finançant des équipements pédagogiques et un poste d'assistante sociale et d'éducatrice.

Durée et lieu : mars – décembre 2007, Timisoara (Roumanie).

Partenaires : DGASPC, Mairie.

Bénéficiaires : 21 enfants, 20 familles.

Innovation : Cofinancement de projet.

Budget : 10 000€, dont 5 000€ PROCOPIL

Principaux apports :

- Qualité des équipements
- Reconnaissance extérieure
- Facilitation de la vie des mères

Suites : pérennité du centre de jour

En fait, le critère d'innovation semble plutôt en retrait au regard d'autres critères comme la pertinence et la qualité du travail de la structure. Les innovations n'ont d'ailleurs pas été valorisées par un travail de capitalisation globale par exemple. L'innovation n'est pas un critère important de ce programme, mais elle aurait cependant pu être mieux valorisée.

.2.2.3. L'impact : une contribution indéniable à la bientraitance

Dans les milieux traditionnels et pauvres de la société roumaine, l'enfant n'a pas souvent le droit à la parole. Il doit obéir à ses parents. La discipline prend souvent le pas sur l'affectif. Les adultes ne cherchent pas toujours à comprendre les réactions de l'enfant, et les punissent parfois ou les battent si elles ne correspondent pas à leurs attentes. S'occuper d'un enfant consiste avant tout à satisfaire ses besoins matériels. Cette approche est d'autant plus douloureuse dans les centres de placement ou de détention lorsque les enfants sont de plus en plus sans contact régulier avec leurs parents. « *En prison, toute initiative entraîne une punition* », explique un mineur détenu.

Le programme a contribué à développer une autre perception de l'enfant chez les adultes qui sont à son contact : l'enfant est une personne avec ses ressentis, ses avis et ses raisons propres d'agir. Il a besoin de tisser avec les adultes une relation de confiance où il sent aimé, reconnu et compris. Cette relation est constitutive de son développement qui fera de lui un adulte équilibré.

Cette prise de conscience modifie le comportement des adultes à l'égard des enfants, et par voie de conséquence, le comportement des enfants. Le changement d'attitude des professionnels et des parents permet aux enfants de s'exprimer autrement que par la violence.

La plupart de ces projets induisent des changements d'habitude, voire de mentalité. Il est toujours délicat de les attribuer à telle ou telle action. Cependant, aux dires des bénéficiaires eux-mêmes et des acteurs impliqués, la contribution des projets à des changements de pratiques observables est indéniable.

Une agressivité et une violence contenues

L'agressivité entre les enfants et la violence entre adultes et enfants sont des phénomènes importants dans les trois pays concernés.

L'agressivité se traduit notamment à l'école par des bagarres fréquentes. Elle constitue un mode d'expression des enfants. Elle est plus importante encore dans les établissements de placement.

Porter une attention aux enfants contribue à réduire leur agressivité. Parmi les projets étudiés, plusieurs y ont contribué : Memoria, Ecomission 21^e siècle, Conseil d'école MIR-Oryahowo (FARD), UCOS (FSID).

Le projet UCOS était d'ailleurs centré sur la prévention de la violence. La synthèse des rapports techniques sur les FSID indique que dans 70 % des cas, les relations entre les bénéficiaires et les membres de leur famille se sont améliorées.

Les ONG, les bénéficiaires ou les responsables des centres où les actions ont eu lieu en témoignent : « *Un ado incontrôlable, en atelier il retrouvait son calme* ». Sur le projet Ecomission 21^e siècle, la directrice du Centre se rappelle l'effet que cela avait sur les enfants : « *Les enfants faisaient tout pour qu'on dise des choses positives sur eux. Il n'y avait plus besoin de leur demander de ranger leur chambre ou les locaux communs. Cela motive les enfants à être meilleurs en tout* ».



Projets FSII Memoria

Objet : Améliorer la qualité de vie des mineurs en situation de prévention ou de détention, à travers la mise en place d'activités : apiculture (1^{er} projet), activités récréatives (sport, lecture, dessin...) (2^{ème} projet).

Durée : 1- Aout-déc 2006 à Lipcani, 2 - Avril-sept 2007 à Chisinau et Lipcani, (République moldave).

Partenaires : Pénitenciers de Chisinau et de Lipcani.

Bénéficiaires : 30 à 40 mineurs pour chaque projet.

Innovation : Intervention en milieu carcéral ;

Budget : 1- 2 605 €, dont 2 000 € PROCOPIL ;
2 - ?, dont 2 000€ PROCOPIL.

Principaux apports :

- Garder le contact avec l'extérieur
- Garder « l'espoir »
- Penser à « l'après »

Difficultés : Réceptivité des éducateurs, relations avec les autorités.

Suites : Autre collaboration probable avec la prison.

Un mineur détenu à la prison de Chisinau l'explique : « *On est comme mort... Le projet, c'est un fil d'espoir. L'homme a besoin de croire. C'est comme un enfant à qui on a apporté un jouet ; sinon on devient de plus en plus méchant* ».

La violence vient également des adultes et plusieurs projets ont fait évoluer leur comportement. Ainsi, suite au déroulement du projet UCOS, les membres du groupe cible estiment qu'ils ont réduit de moitié l'utilisation de la violence pour punir. Sur un autre projet, une directrice d'établissement témoigne : « *J'ai appris à être tolérante dans mes exigences avec les enfants. J'étais très ambitieuse surtout en ce qui concerne les études. Avant le projet, je travaillais surtout avec les enfants ayant une grande capacité intellectuelle* ».

Une réappropriation de la parentalité

La pauvreté, l'émigration, certaines politiques de l'enfance mises en place par les Etats ont eu pour effet d'éloigner les parents des enfants. L'enjeu de l'éducation parentale est d'amener les parents à se réapproprier leur fonction de parent, apprenant notamment à mieux communiquer avec leurs enfants.

Les projets ont effectivement contribué à modifier les comportements des parents concernés. Les mamans ¹⁶ bénéficiaires du projet FSID Fondation Copii Nostrri voient l'intérêt de communiquer avec leurs enfants. « *Je connais mieux mon fils. J'ai découvert qu'il faisait des choses que je ne soupçonnais pas* ». Elles affirment être moins sévères. « *Hier, mon fils a pris la douche seul pour la première fois. Il a mis de la mousse partout. Avant je l'aurais sans doute tapé. J'ai compris qu'il faisait cela pour s'amuser* », nous confie une maman qui a participé aux échanges organisés par le Centre de ressources des parents proposé par la Fondation « Copiii nostri ». Leur centre d'intérêt dépasse progressivement les questions de vie strictement matérielle. « *Avant, quand les parents venaient chercher leurs enfants à l'école, ils demandaient « Qu'est-ce que tu as mangé ce midi ? » Maintenant, ils demandent par exemple « qu'est-ce que tu as fait aujourd'hui, qu'est-ce que tu as appris ? »* », nous affirme une directrice d'école maternelle ayant mis en place des temps d'échange avec les parents sur les questions d'éducation parentale. Certaines mères s'impliquent d'ailleurs largement aux activités proposées par le centre d'éducation parentale, en tant que volontaires.

Le responsable d'un service d'assistance aux mineurs délinquants affirme aussi qu'au fil du projet FSID dont il a bénéficié, il a constaté que les parents utilisaient moins la force, s'informaient plus sur leurs enfants.



Projet FSID Fondation Copii Nostrri

Objet : Faciliter l'accès des parents à l'information, le conseil et l'éducation parentale pour prévenir les violences, abus et négligences grâce à un système intégré de services sociaux (jardins d'enfant, visite à domicile, cours pour les parents...)

Durée : 2006-2008, Bucarest (Roumanie)

Partenaires : DGASPC secteur 1 et 6, 2 centres de placement publics, 3 centre privés, une fondation roumaine, ANSPC, PEP 35

Bénéficiaires : 57 familles et 97 enfants sur l'ensemble du projet

Budget : 24 470€ dont 10 000€ MAEE

Principaux apports :

- Confiance en soi des parents
- Réduction de la violence
- Accès aux droits

Suites : Création de trois autres centres de ressources pour l'éducation parentale.

Une contribution à la réduction de la délinquance

Lorsqu'un enfant commence à avoir des troubles du comportement et commettre de petits délits (vols...), il peut facilement devenir délinquant sans intervention spécifique pour le recadrer. Or, très peu de structures interviennent directement dans le champ de la

¹⁶ Même si le terme de parents est généralement utilisé, il s'agit dans la pratique en grande majorité des mères. Ce projet concernait une population en grande difficulté avec beaucoup de familles monoparentales et des pères absents.

prévention de la délinquance (moins d'une dizaine de structures en Roumanie par exemple). Ils en résultent notamment que les mesures de surveillance décidées par la justice et qui doivent être mises en œuvre par ces structures sont difficilement applicables.

Le projet FSID de la Fondation FOC intervenait sur cette thématique en accueillant dans son centre des enfants délinquants ou en situation de prédélinquance. Le centre les aide à faire leurs devoirs, leur propose des activités extrascolaires, crée un lien avec leurs parents... Pour le responsable de la DGASPC partenaire du projet, le centre a contribué au fait qu'aucun des enfants concernés par le projet ne soit actuellement en prison et, plus largement, dans le fait que 70 % de ces enfants soient sortis aujourd'hui de la délinquance¹⁷.

Un appui à la construction identitaire des enfants et jeunes en difficulté

Les enfants en difficulté (abandon, maltraitance, handicap...) ont une mauvaise estime d'eux-mêmes. Ils vivent dans des univers difficiles, où ils ont du mal à s'épanouir, se construire, se projeter dans une vie d'adulte. En permettant aux jeunes de discuter, d'être écoutés, en leur faisant découvrir de nouvelles activités et leur proposant de nouveaux modes de comportement, le PROCOPIL a permis aux jeunes de se construire une identité différente, de se projeter, de s'orienter professionnellement.

Plusieurs témoignages vont dans ce sens. Pour les mineurs détenus de Chisinau, le PROCOPIL a ouvert des perspectives pour la sortie de la prison. Une adolescente ayant fréquenté le centre d'activité de Prietenii Copiilor considère que la pratique du dessin a orienté ses choix professionnels ; une autre que le centre lui a appris « *à se connaître et à se comporter* ». Un jeune handicapé du centre de l'association Société pour tous témoigne : « *Avant, j'étais dans l'échec. Il n'y avait pas de projet qui m'apportait de joie* ». Un animateur en charge d'activités théâtrales note qu'avec le projet FSII, les enfants « *ont beaucoup progressé en termes de confiance, de capacité d'improvisation...* »



Projet FSII Talentum

Objet : Développer la résilience des enfants et des jeunes en difficulté avec de bonnes capacités intellectuelles à travers des activités récréatives la mise en place d'un dispositif de grands frères, une groupe de soutien aux parents et assistantes maternelles.

Durée et lieu : Mars-novembre 2007, Tirgu Mures (Roumanie)

Partenaires : DGASPC

Bénéficiaires : 24 enfants, 12 grands frères, 13 assistantes maternelles, 10 familles

Innovation : thème de la résilience et outils originaux

Budget : 10 000€, dont 5000 € PROCOPIL

Principaux apports :

- Activités créatives
- Confiance en soi, créativité
- Echanges entre parents, assistantes maternelles

Suites : investissement des grands frères dans d'autres projets, groupe d'échanges entre parents, assistantes maternelles

Un projet comme celui de Talentum concerne très directement cet objectif de construction personnelle. Il s'appuie sur le principe de la résilience, avec deux modes d'intervention.

¹⁷ Avant le Projet FSID qui a permis notamment d'avoir un véritablement centre, FOC proposait d'autres activités aux jeunes (foot...), la fondation réussissait à éviter la délinquance à 50 % des jeunes.

D'une part, travailler avec des enfants et des jeunes sur leur capacité à se développer sur le plan psychologique malgré les difficultés de la vie. D'autre part, faire travailler des enfants avec des jeunes, des « grands frères » qui ont eux-mêmes dépassé leurs difficultés. L'intérêt de ce projet réside aussi dans le caractère global, « systémique » de l'action : le fait de travailler avec des enfants, des grands frères, avec les assistantes maternelles parentales et/ou les parents sur une même thématique, donne un sens et une réalité au processus de socialisation et de renforcement de la personnalité des enfants.

Les activités de l'association Société pour tous (projet FSII) contribuent également à la construction identitaire des jeunes handicapés dans différents aspects de leur vie : formation, orientation professionnelle, relations avec des personnes extérieures au centre, notamment des habitants du village voisin...

Les enfants des centres de placement souffrent aussi de l'intolérance et du manque de considération de la part des autres enfants, à l'école notamment. Le projet d'Ecomission 21^e siècle a permis aux enfants du centre de placement d'être en contact avec des jeunes qui les ont écoutés et leur ont montré d'autres modèles de comportement. Ils ont tissé avec eux des liens d'amitié qui ont perduré au-delà du projet : les jeunes continuent à leur rendre visite dans le centre ou à avoir des contacts privilégiés avec eux à l'école. « *Les relations se poursuivent pour plus de la moitié des enfants, alors qu'il ne faut pas oublier que beaucoup de jeunes ont quitté la ville* », précise la directrice du centre de placement.



Projet FSII Société pour tous

Objet : Favoriser la réhabilitation et l'insertion sociale et professionnelle des enfants handicapés par des activités artistiques (art, danse, théâtre) et manuelles (apiculture, jardin) dans un centre d'accueil.

Durée et lieu : 6 mois, Dalbokdol, (Bulgarie).

Partenaires : Municipalité.

Bénéficiaires : 10 à 20 jeunes.

Innovation : Art-thérapie.

Budget : environ 4 000 €, dont environ 4 000 € PROCOPIL

Principaux apports :

- Réhabilitation (rééducation)
- Orientation professionnelle
- Confiance en soi

Suites : projet sur les métiers d'art.

Une scolarisation et une réussite scolaire renforcée

L'abandon scolaire est une préoccupation importante dans les pays concernés. RNE en a d'ailleurs fait un thème de son action. Près de 17% des enfants bulgares ne vont pas au-delà de l'école primaire. Les ONG cherchent surtout à agir sur les premières années de scolarité des enfants. En effet, les parents ont souvent moins de prise sur leurs enfants lorsqu'ils sont plus âgés et les parents ne perçoivent pas toujours l'intérêt pour les enfants de suivre les classes maternelles.

L'abandon scolaire s'avère en nette régression dans les projets concernant cette thématique. Par exemple, les ateliers pédagogiques organisés auprès des parents d'enfants de 6 à 11

ans dans deux écoles de Montana en Bulgarie ont permis, selon les psychologues, une réduction importante de l'absentéisme en classe maternelle, appelé préscolaire, de l'ordre de 50 % (projet FARD). Il est intéressant de constater la durabilité de ce phénomène. Les familles sensibilisées continuent les années suivantes à veiller à la présence de leurs enfants à l'école.

Dans le projet de la Fondation FOC, les enfants délinquants ou prédélinquants suivis par le Centre de prévention de la délinquance de la DGASPC secteur 6 de Bucarest sont accompagnés et encadrés par des éducateurs. Ils assurent notamment le suivi scolaire. Il en résulte que depuis deux ans, tous les enfants suivis sont passés dans la classe supérieure. En l'absence de l'intervention du Centre, aucun n'aurait probablement réussi ce passage.

Un accès aux droits accru

Les familles des enfants en difficulté sont souvent elles-mêmes en grande précarité. Il est illusoire de chercher une amélioration du bien-être de l'enfant sans s'occuper également de sa famille. Les projets comprennent fréquemment un volet d'appui à la famille. Les assistants sociaux contribuent notamment à un accès aux droits des familles et des enfants. Ils les orientent et les accompagnent dans leurs démarches. Elles leur permettent notamment d'obtenir les papiers nécessaires, par exemple à l'inscription de leur enfant à l'école. La synthèse du rapport d'activité du projet de la Fondation Copii Nostri liste ainsi ces activités : *« Les parents ont été informés sur leurs droits légaux, ils ont été soutenus dans leurs démarches pour l'obtention des papiers, ils ont bénéficié de soutien pour inscrire leurs enfants à l'école, soutien pour l'accès à la cantine sociale, soutien pour avoir accès à l'assistance de la DGASPC, soutien pour le dépôt du dossier à la mairie en vue de recevoir un appartement social. Les familles ont reçu des paquets standards d'aliments ».*

Rendre les jeunes acteurs de leur communauté

Dans de plusieurs projets FSII et FARD, les jeunes se sont trouvés à la fois bénéficiaires et participants. Ces actions permettent de donner la parole aux jeunes dans une société qui habituellement ne le fait pas. Ces projets ont concerné tout type de jeunes, en difficulté ou pas, et ont contribué à renforcer la confiance en eux. Prenons l'exemple du projet Sham-Montana qui a consisté à organiser des forums associant jeunes, parents et institutions (voir encadré partie 3.2.3). Selon le directeur de la Fondation Sham-Montana, les jeunes ayant participé au projet (14-18 ans) ont affirmé que *« pour la première fois, ils se sont sentis dans une situation où ils pouvaient honnêtement dire leur opinion ».*

Enfin, dans ce même projet, les jeunes ont émis des idées dépassant largement les besoins des jeunes, comme par exemple la nécessité d'éclairer un parc, contribuant ainsi au mieux-être de la collectivité dans son ensemble et en en faisant alors pleinement partie.

À la recherche d'une continuité de services

Les enfants, et plus particulièrement les enfants en situation d'abandon, ont besoin d'être rassurés et pour cela ont besoin de constance dans leur entourage. On voit ici une limite importante des projets ponctuels comme les FSII, sur une durée de six mois : les activités initiés s'arrêtent *a priori* au bout des six mois, ce qui peut être potentiellement déstabilisant pour les enfants et ce qui limite l'impact de ces projets.

Dans la pratique, de nouveaux projets ont souvent succédé aux premiers, généralement financés par des bailleurs internationaux ou des dons.

Le projet d'Ecomission 21^e siècle a ainsi débouché sur un nouveau projet avec le centre de placement, « Frère aîné, sœur aînée », d'une durée de deux ans : *« C'était notre premier grand projet qui associait éducation à l'environnement et domaine social. C'était un petit*

financement mais il nous a amené à la réalisation d'un autre projet par la suite. Il a été important pour nous ». Les projets FSID ont donc parfois constitué un premier contact avec de nouveaux partenaires, avec lesquels par la suite d'autres projets seront mis en place. Cet « effet de levier » est cependant resté limité à un projet dans la continuité du projet financé.

L'intérêt des projets FSID est bien sûr de proposer un service plus durable aux enfants, au minimum le temps de la durée du projet, à savoir deux années.

Un directeur de centre de placement ayant bénéficié d'un projet FSID témoigne : « *Nous avons vu que les enfants se sentent plus en sécurité. Ils ont un lieu de référence. Ils ne disent plus : « Je vais au centre » mais « Je vais chez moi »* ». Il a vu également des évolutions importantes dans les relations entre les enfants et les adultes intervenants parce qu'ils se font plus confiance. Confiants, les enfants s'investissent aussi beaucoup plus dans les activités proposées par le centre. Son directeur attribue très directement cette évolution au projet FSID.

Pour plusieurs projets FSID, le service a pu être pour partie pérennisé. La plus-value du projet pour les bénéficiaires finaux ne s'arrête donc pas au public qui aura bénéficié du service pendant les deux années du projet.



A retenir

- *Enfants, parents, familles, des bénéficiaires indirects du PROCOPIL mais des effets certains*
- *Un changement de regard des adultes sur les enfants*
- *Des relations entre adultes et enfants moins violentes et agressives*
- *Une contribution à une scolarisation réussie*
- *La participation des jeunes, une ambition non aboutie*
- *L'intérêt d'aller vers une pérennité de services pour l'équilibre des enfants*

.3. UN RENFORCEMENT DES DIFFERENTES FAMILLES D'ACTEURS ET DE LEURS SYNERGIES

.3.1. UN PROGRAMME RENFORÇANT LES ACTEURS DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE

Le dernier comité régional, datant de mars 2010, annonçait que 200 organisations s'étaient impliquées dans le PROCOPIL. Nous avons comptabilisé plus de 160 actions réalisées. Les évaluations à chaud lors des actions montrent la satisfaction des participants : à l'issue du forum Formation en janvier 2008 par exemple, 70 % des participants affirmaient qu'ils pourraient utiliser les connaissances acquises durant le forum dans leurs activités journalières.

Au-delà de tous ces chiffres, quels ont été les apports aux organisations ayant participé au PROCOPIL ? Nous proposons ci-après d'analyser les apports du PROCOPIL aux coordinations, aux ONG ainsi qu'aux partenaires publics nationaux et locaux.

.3.1.1. Des coordinations associatives structurées et reconnues

« Le PROCOPIL est un outil mis au service de la structuration de la société civile roumaine, moldave et bulgare qui passe par la consolidation des réseaux de protection de l'enfance » (compte-rendu technique et financier 2007). Dans une période délicate où les financements internationaux se réduisent, le PROCOPIL a effectivement permis de structurer et renforcer les coordinations.

Une structuration des réseaux

Le PROCOPIL a largement contribué à la structuration de RNE et il a aidé au renforcement de l'Alliance. L'apport en termes de structuration est moins net concernant la FONPC, qui avait déjà bénéficié du PCER.

- La création formalisée et le développement d'un réseau en Bulgarie

En Bulgarie, un réseau d'ONG sur la protection de l'enfance était en projet depuis 2003. Une première tentative de structuration avait d'ailleurs déjà eu lieu avec l'appui de l'UNICEF, mais elle n'avait pas aboutie. Le PROCOPIL a permis à ce réseau d'émerger et de se structurer. Il s'est appuyé sur l'association Roditeli qui fut l'interlocuteur privilégié pour le PROCOPIL avant la création du RNE. Pour de nombreux acteurs bulgares, la constitution de RNE constitue l'apport principal du PROCOPIL. Ce programme a apporté les financements mais aussi un objet concret pour que le réseau se structure. Émanation du PROCOPIL mais répondant à un réel besoin des associations de l'enfance, le réseau a réussi à la dépasser en acquérant, sur la période du projet, une autonomie qui lui permettra sans doute de lui survivre. Il constitue un outil de réflexion, d'information et de lobbying pour ses membres. Le réseau compte aujourd'hui soixante six membres et 6 salariés.

- Le renforcement du réseau et de la culture de réseau en République de Moldavie

« Dans un moment de fort développement de la société civile », le réseau moldave a profité du PROCOPIL pour renforcer son réseau, développer une culture de réseau, poursuivre sa régionalisation esquissée à l'occasion de l'écriture du rapport alternatif pour l'Unicef.

Chaque composante a permis des avancées : les échanges de bonnes pratiques à l'intérieur du réseau, les projets discutés, les tables rondes, les journées portes ouvertes ; la certitude que les ONG peuvent être ressources de formation ; des questionnements sur le rôle et le positionnement futur des ONG et de l'Alliance dans l'élaboration des politiques publiques.

Les événements politiques n'ont pas permis à l'Alliance de réaliser les FARD tels qu'ils avaient été prévus. Les financements ont été utilisés pour la réalisation d'une étude sur l'état du réseau et des relations entre les ONG et les pouvoirs publics. Une ONG a été mandatée par région pour réaliser ce travail d'enquête qui a constitué une mission de préparation pour le séminaire de renforcement institutionnel de Cahul.

Ce projet a permis à l'Alliance une meilleure connaissance du terrain et une plus grande implication dans deux régions particulières de la Moldavie, la Gagaouzie et la Transnistrie. Plus généralement, il a été un moyen de mobiliser les ONG locales « *qui sont la richesse du réseau* ».

Le développement de leurs propres stratégies

Les coordinations se sont appropriées le PROCOPIL de manière à ce qu'il réponde à leurs propres enjeux et stratégies. C'est un programme « *qui accompagne, qui se met au service de la stratégie des réseaux membres* ».

Principalement élaboré par les coordinations françaises et roumaines, il répondait parfaitement au contexte politique roumain et aux préoccupations de la coordination roumaine, notamment sur la délégation de services. La composante Plaidoyer, par exemple, s'est développée en réaction à la loi roumaine sur la promotion et la protection des droits de l'enfant (voir la partie 3.3). Le PROCOPIL diffère en cela du PCER qui avait été « *parachuté* », selon la coordination roumaine, et ne répondait pas nécessairement aux priorités de la coordination.

Les nouvelles coordinations rejoignant le programme avec l'élargissement dans le PROCOPIL à la Bulgarie et la République moldave également, l'ont adapté à leurs contextes.

L'Alliance, par exemple, a étudié le PROCOPIL et analysé ce qu'il pouvait lui apporter et à quelles conditions. L'entrée dans le PROCOPIL a été réfléchie. Le programme a été mis au service de la stratégie de développement du réseau. Créé en 2002, le réseau s'est rapidement développé. Comme déjà mentionné, les Moldaves ont utilisé le PROCOPIL pour renforcer leur réseau et le régionaliser. Ils ont également orienté la formation sur les thématiques qui leur semblaient prioritaire.

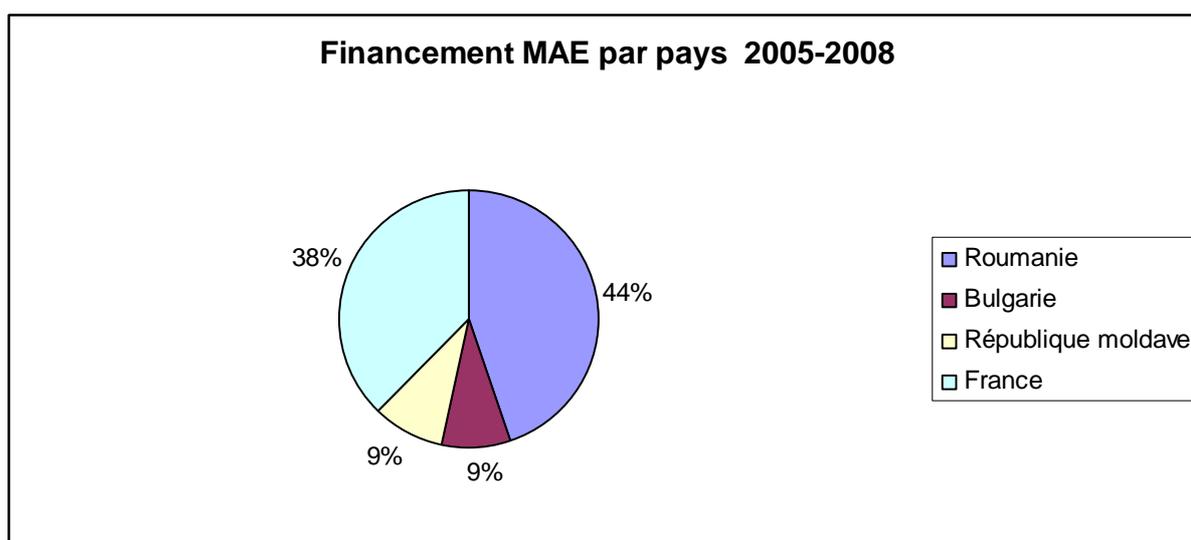
Pour RNE, l'enjeu était double : développer le réseau et développer le plaidoyer comme activité principale. Les financements du PROCOPIL ont alors, par exemple, été mobilisés pour la mise en place de commissions thématiques au sein du réseau afin d'élaborer un positionnement du réseau sur diverses problématiques. Le réseau a aussi veillé à l'articulation entre les différents programmes auxquels il participait. Ainsi, sur les FARD, avoir une collectivité partenaire de l'initiative « *Municipalité, amie des enfants* » était un critère de sélection des projets.

Une assise financière

Le programme a renforcé l'assise financière de l'ensemble des coordinations, à deux niveaux.

D'une part, elles ont géré le budget du PROCOPIL pour les actions de leur pays. Elles avaient une certaine liberté pour la gestion de ce budget, en accord bien évidemment avec Solidarité Laïque.

La Roumanie, co-initiatrice du projet, a bénéficié de plus de la moitié des fonds du PROCOPIL, pour un montant total d'environ 910 000 €, entre 2005 et 2009. La Bulgarie et la République moldave ont respectivement bénéficié de 240 000 € et 200 000 €¹⁸. Ces écarts s'expliquent par le fait que ces deux dernières sont entrées progressivement dans le programme et qu'elles n'ont notamment pas bénéficié du FSID, ainsi que par la différence de niveau de vie.



D'autre part, les coordinations ont bénéficié des financements spécifiques pour assurer la coordination du PROCOPIL. Pour la période 2005-2008¹⁹ :

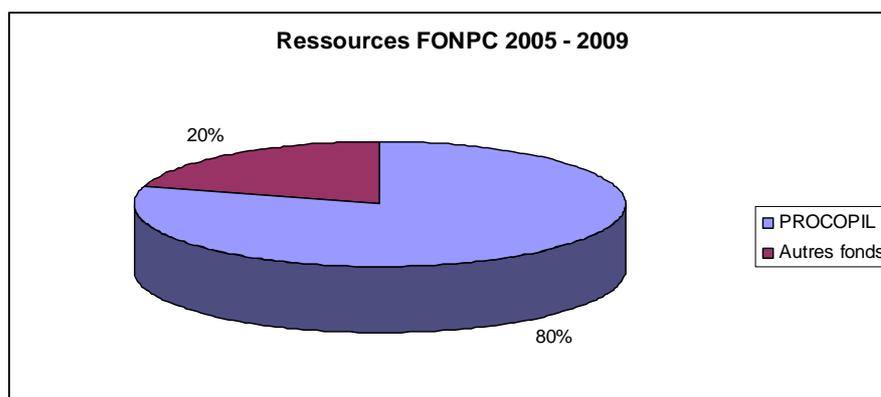
- Solidarité Laïque : 195 000 €
- Roumanie : 138 000 €
- Bulgarie : 22 000 €
- République Moldave : 28 000 €

Ce budget a servi à financer des postes de coordination de programme et les frais administratifs, mais aussi toutes les animations et activités organisées par le réseau. Il faut parfois ajouter à ce budget des financements pour des actions spécifiques complémentaires : organisation du comité régional, de missions...

Ces montants constituent une part importante du budget des coordinations. Nous n'avons pu obtenir de données financières précises que pour la Roumanie (rapport non accessibles). Le budget PROCOPIL alloué à la FONPC a représenté, en moyenne, 80 % de son budget total entre 2005 et 2009. Une partie importante (61%) de ce budget était bien évidemment reversée aux associations bénéficiaires pour leurs projets, mais ces chiffres traduisent l'importance de ce programme pour la coordination. Il a constitué l'activité majeure du réseau ces cinq dernières années.

¹⁸ Ces données n'étant pas disponibles, elles ont été reconstituées à partir d'éléments fournis par les réseaux. Elles sont à valider.

¹⁹ Voir le budget reconstitué en annexe.



La partie attribuée directement à la FONPC pour ses activités des coordinations a représenté un tiers de son budget. Elle a été en croissance ces trois dernières années, passant de 20 % à 41 % du budget total de la FONPC en 2009.

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | TOTAL |
|--------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|-------|
| Part du PROCOPIL dans le budget de la FONPC | 70% | 84% | 85% | 88% | 58% | 80% |
| Part du "PROCOPIL fonctionnement" dans le budget de la FONPC | 19% | 34% | 20% | 39% | 41% | 31% |

Cette assise financière a offert une stabilité à un réseau qui ne dispose d'aucun financement d'État et doit donc déposer en permanence des projets auprès de bailleurs internationaux pour survivre.

Cet appui financier ne met pas la FONPC à l'abri du déficit et il pourrait aussi constituer une faiblesse à la fin du financement PROCOPIL, d'où les efforts de la FONPC pour élaborer de nouveaux projets.

Une légitimité et une fonction politique affirmée

Le PROCOPIL a permis d'affirmer la fonction politique des coordinations, auprès des autorités publiques, des partenaires institutionnels et des ONG.

Les coordinations sont devenues des acteurs incontournables dans la définition des politiques publiques (voir ci-dessous). Elles sont présentes dans les lieux de concertation et de production de la législation : comités interministériels santé/éducation/social, comités sectoriels sur la formation, commission auprès du Premier ministre... Elles produisent des rapports qui influent sur les politiques publiques. La FONPC a écrit le rapport alternatif sur le respect des droits de l'enfant. La République de Moldavie l'a fait également sur financement UNICEF. Cette fonction préexistait pour la FONPC, mais selon sa directrice, le PROCOPIL a permis de la structurer, de développer une véritable approche de plaidoyer.

Le PROCOPIL a également renforcé la crédibilité des réseaux auprès de partenaires tels que l'UNICEF ou l'ambassade de France, notamment en Bulgarie et République de Moldavie.

Enfin, les coordinations ont également gagné en reconnaissance politique auprès des associations de leurs propres réseaux, en Bulgarie notamment. Les associations membres de RNE insistent sur le rôle de lobbying de la coordination.

Une capacité d'information et d'accompagnement des ONG largement développée

Le PROCOPIL a donné des moyens aux coordinations pour qu'elles exercent une de leurs raisons d'être : venir en appui à leurs membres.

Les coordinations, et plus particulièrement les coordinations roumaines et moldaves, ont fait de l'assistance technique au projet de véritables démarches d'accompagnement : appui au montage de projet, visites avec rencontres de l'ensemble des partenaires, appui à la relation avec des partenaires locaux, accompagnement de proximité au cours de leur mise en œuvre, mise en contact avec des partenaires étrangers, formation à la gestion de projet en République moldave...

RNE a plus particulièrement développé la communication en direction des associations de son réseau, notamment concernant les politiques publiques et programme pour l'enfance.

Les coordinations ont les compétences pour accompagner de « petites » ONG comme de plus grosses. Un responsable d'une ONG roumaine elle-même reconnue au niveau national s'en félicite : « *Ils nous ont aidés à trouver des partenaires français, se sont impliqués dans la recherche d'ONG pour participer à notre réseau et dans les relations avec l'autorité nationale* ».

Une densification des relations entre les têtes de réseau et les associations bénéficiaires

Animer un réseau se fait de manière beaucoup plus facile sur la base d'actions concrètes. Le PROCOPIL a donné un support, une matière pour que les membres du réseau échangent ensemble.

Le réseau moldave a eu le souci constant de mobiliser son réseau durant tout le PROCOPIL. Ce réseau n'est pas une association, mais avant tout un collectif d'ONG. L'enjeu était de renforcer leur sentiment d'appartenance au réseau. Le PROCOPIL en apportait les moyens. Les ONG ont ainsi été associées à la réalisation de l'étude des besoins mise en œuvre à leur entrée dans le PROCOPIL, puis au repérage des organismes pouvant faire de la formation et enfin au repérage des bénéficiaires potentiels.

Pour Solidarité Laïque, le PROCOPIL a été l'occasion de tisser des liens beaucoup plus forts avec des associations qui, ne faisant pas régulièrement de la coopération internationale, avaient peu de contact avec la tête de réseau à l'instar de l'APAJH.

En dehors de l'Alliance où le réseau associatif semble avoir largement été mobilisé, le PROCOPIL a principalement permis de renforcer les relations entre la tête de réseau et ses membres bénéficiaires du programme à travers le financement de projet. Selon les coordinations et notamment leur taille, la proportion d'associations porteuse de projet au sein des réseaux a été variable : environ la moitié à RNE, environ un tiers à la FONPC et un quart à l'Alliance.

La densification des relations reste donc partielle. Nous n'avons pas rencontré d'ONG n'ayant pas bénéficié du PROCOPIL, mais il n'est pas impossible que ce type de programme très structurant puisse générer des réseaux à deux vitesses ou « réseau dans le réseau ».

Par ailleurs, précisons que nous n'avons pas pu obtenir d'informations précises concernant l'évolution du nombre d'associations dans les réseaux. Il semble que le PROCOPIL n'ait pas généré de nombreuses adhésions à la FONPC²⁰, ce phénomène ayant eu lieu principalement lors du PCER, et à l'Alliance. En revanche, RNE a vu son réseau s'agrandir, passant de quinze ONG à sa création à 66 membres aujourd'hui.

²⁰ Concernant la FONPC nous avons des données différentes voire contradictoires selon les sources.

La conception de projets d'avenir

À travers notamment les séminaires de travail et les échanges de pratiques, les coordinations ont développé une réflexion et une analyse communes sur les problématiques de l'enfance. Elles en ont tiré des enseignements pour faire évoluer le programme de manière à ce qu'il réponde aux besoins qu'elles observaient, mais également pour concevoir de nouveaux projets porteurs d'avenir pour la protection de l'enfance et pour leur organisation.

Fin 2009, toutes les coordinations rencontrées avaient des projets en préparation et déjà en cours : études, formation... Certains vont se développer dans le programme Post-PROCOPIL, mais pour d'autres, des financements propres ont été ou seront trouvés. Tous sont cependant issus des réflexions du PROCOPIL et s'appuient parfois sur des partenariats également nés du PROCOPIL.

Par exemple, le PROCOPIL a permis de pointer la nécessité de faire un état des lieux des services sociaux fournis par les ONG en Roumanie pour travailler sur l'accès des ONG aux fonds publics. La FONPC a conçu un projet dans ce sens²¹. Il constitue un prolongement de la composante Plaidoyer du PROCOPIL et Solidarité Laïque y sera associé. Financé par les fonds norvégiens, il contribuera également à la nécessaire diversification des ressources du réseau à l'issue du PROCOPIL.

Plus structurant encore, RNE a aujourd'hui pour principal financement le projet Children Right. Il a été élaboré en 2009 à partir de l'expérience du PROCOPIL et les enseignements du PROCOPIL y sont utilisés chemin faisant.

.3.1.2. Une capacité à agir accrue des ONG

Par le financement de projet principalement, mais aussi par la formation, les séminaires et échanges de pratiques, le PROCOPIL a permis de renforcer l'expertise, mais surtout l'estime de soi et la reconnaissance des ONG. Au-delà de la professionnalisation de leurs équipes mentionnée précédemment, les structures ont ainsi gagné en capacité d'action.

90 ONG bénéficiaires

Environ 90 ONG ont été bénéficiaires directes d'un projet du PROCOPIL : 28 en Bulgarie, 26 en République moldave et 30 en Roumanie. Il pouvait s'agir de projets FSII, FSID ou FARD, mais également d'actions de formation en tant que pilote et organisateur. D'autres ONG ont indirectement bénéficié du PROCOPIL à travers la participation à des actions (réseau, formation...), mais il n'est pas possible d'en estimer le nombre.

Les ONG n'ont généralement porté qu'un seul projet durant le programme, à l'exception des pilotes de formation roumains qui ont parfois bénéficié d'un projet FSII ou FSID.

Nous avons envisagé de réaliser une typologie des associations bénéficiaires du PROCOPIL (taille, budget, degré d'implication dans le réseau...), mais en l'absence de données disponibles, nous n'avons pas pu l'établir.

Au regard des entretiens que nous avons réalisés, nous pouvons cependant distinguer deux grands types d'association bénéficiaires du PROCOPIL :

- Les associations à tendance plus « professionnelles » ou « gestionnaires » : ces associations comptent généralement un nombre important de salariés et proposent une offre de service structurée et professionnelle. Elles gèrent souvent des

²¹ « La durabilité des services sociaux fournis par les ONG : une condition nécessaire pour une meilleure inclusion sociale en Roumanie ».

structures. Citons par exemple FICF, FCN (Fondation Copii Nostru) ou SCOP en Roumanie, Prietenii Copiilor en République de Moldavie.

- Les associations à tendance plus « bénévoles » ou « militantes » : ces associations comptent généralement un nombre de salariés permanents plus limité. Elles font appel à des intervenants extérieurs et s'appuient parfois sur le bénévolat ou le volontariat dans leurs actions. Elles interviennent à travers des projets en lien avec d'autres partenaires. En Roumanie et en Bulgarie, ces associations sont néanmoins habituées à monter des projets pour des bailleurs internationaux. Cela est peut-être moins vrai pour la République de Moldavie où les associations ont eu besoin d'un appui plus important sur la notion de projet. Il s'agit par exemple de structures comme Ecomission 21^e siècle (Bulgarie), Memoria (République de Moldavie), Fondation Talentum, Synergii (Roumanie).

Le PROCOPIL semble avoir soutenu des ONG de différentes tailles. Cependant, en termes de masse financière, il a plutôt profité aux ONG « professionnelles » roumaines notamment qui ont pu bénéficier du FSID et/ou piloté des formations. L'objectif pour la FONCP était aussi de poursuivre des dynamiques engagées dans le PCER avec des associations fondatrices du réseau, et parfois leurs binômes français.

Ce programme fut cependant très important pour de petites structures, même si elles n'ont bénéficié que de peu de financement et sur un temps trop court car le PROCOPIL leur a apporté une reconnaissance et une occasion de développer des projets innovants.

« Faire plus et mieux »

Le PROCOPIL a généralement financé des actions que les ONG avaient en projet avant le PROCOPIL, mais qu'elles n'étaient pas en mesure de les réaliser ou de les réaliser avec la même ampleur.

Les projets développés étaient donc cohérents et intégrés au projet de la structure. Ce projet est lui-même pertinent au regard des problématiques du territoire. Nous n'avons pas constaté d'effet d'opportunité où l'appel d'offres aurait généré l'élaboration en urgence d'un projet pour obtenir des financements.

Pour les associations de type « professionnelle », le PROCOPIL a permis de développer une action qu'elles avaient déjà initiée, en accueillant un nombre plus important de bénéficiaires, en permettant de structurer et/ou formaliser des méthodologies d'intervention... Ce fut le cas pour des ONG comme « Une société pour tous » ou FICF. « Une société pour tous » a développé des activités d'art-thérapie, qu'elle aurait probablement développée dans une moindre mesure en l'absence du PROCOPIL. Sans le FSID, FICF n'aurait pas développé le réseau, travailler avec les mères à l'hôpital ou créer un journal. En revanche, l'ONG aurait mis en place des thérapies mais avec un nombre d'enfants moins important.

Pour de plus petites structures, le PROCOPIL a parfois permis à certaines ONG d'expérimenter de nouveaux champs d'intervention. Ainsi, Ecomission 21^e était spécialisée dans l'éducation à l'environnement. Son projet avec les centres de placement lui a permis de rentrer dans le secteur de l'action sociale où elle développe aujourd'hui de nouvelles activités.

La reconnaissance d'une expertise

En demandant aux ONG de développer dans leurs projets des partenariats avec les pouvoirs publics, le programme a conforté la reconnaissance de l'expertise des ONG. Il renforce la confiance que les pouvoirs publics avaient dans les ONG.

Dans le secteur de la formation, la reconnaissance a été formalisée par des accréditations. Des démarches d'accréditation des centres de formation sont nécessaires en Roumanie afin que les stagiaires obtiennent des diplômes reconnus par l'État. Les centres animant des formations dans le cadre du PROCOPIL ont donc engagé des démarches de certification.

Ainsi, en 2008, la fondation Conexiuni a été reconnue comme centre de formation continue au métier d'animateur, « *probablement l'un des premiers cas en Roumanie* ». La Fondation Copii Nostri a également obtenu son accréditation comme centre de formation. Elle a également fait accréditer un nouveau référentiel de formation dans le domaine de la parentalité : « *La place du père auprès de l'enfant : rôle et attribution* ». Toutes les associations roumaines impliquées dans la formation ont eu une accréditation en 2009.

Cette reconnaissance a parfois eu des retombées financières : l'expertise acquise et l'image du projet ont ouvert les portes à de nouveaux partenaires financiers : le projet FSII d'Ecomission 21^{ème} siècle leur a permis de convaincre une ONG bulgare de financer un autre projet de création de salle informatique dans un établissement ; la fondation SCOP a obtenu des financements de la Fondation Vodafone... Sur la formation, SAPI, trinôme bulgare de la formation Animation socio-éducative est aujourd'hui contacté, par des municipalités pour réaliser des formations dans un secteur qu'elle ne maîtrisait pas avant le PROCOPIL.

Enfin en Roumanie, rappelons qu'au niveau national, de nombreuses ONG ont été citées au titre des bonnes pratiques dans le rapport alternatif sur le respect des droits de l'enfant remis à l'ONU par la FONPC.

Une estime de soi accrue

Les ONG ont vécu comme une marque de confiance le fait que leur projet ait été retenu et financé par le PROCOPIL. Le financement par le ministère des Affaires étrangères français vient d'ailleurs conforter l'importance du programme à leurs yeux. « *Ca donne du respect* ». Même pour une ONG reconnue comme FICF, « *c'est une carte de visite* ».

Pour les ONG n'ayant pas été retenues lors de la sélection des projets, RNE a pris le soin de les inviter pour leur faire part des points forts et points faibles de leurs dossiers.

Les échanges de pratiques et les présentations de projets lors des séminaires régionaux ont contribué à valoriser les ONG. Citons le cas de l'association « *Société pour tous* ». Sa responsable est fière d'avoir largement diffusé les résultats de son projet, au « *niveau national et international* », au cours d'une conférence régionale. C'est pour elle l'un des principaux apports du PROCOPIL. La signature du projet a été un événement, retransmis par la télévision locale.

Pouvoir présenter des actions exemplaires a été important notamment pour les ONG roumaines. Elles avaient jusqu'ici bénéficié des compétences de partenaires étrangers, notamment français. Le fait d'être sollicitée pour leur expérience et savoir-faire par leurs homologues bulgares notamment, mais aussi par des partenaires africains à l'occasion du séminaire de capitalisation inter-PCPA, pour faire part de leur expertise, est venu renforcer l'estime de soi de ces structures.

Des apports potentiels et limités aux partenaires français

Les programmes pluri-acteurs supposent une réciprocité dans l'échange : chaque acteur donne et reçoit. Les partenaires français ont donné, mais qu'est-ce que le PROCOPIL leur a apporté ?

Les partenaires français affirment également avoir « *reçu de la part de leurs homologues* ». Leurs interventions n'étaient pas rémunérées par le PROCOPIL. L'intérêt porté à ce programme n'était donc pas pécuniaire, mais portait bien sur le fond du projet. Ils ont

notamment pu confronter leurs méthodes à un nouveau terrain, à un nouveau regard. Ils ont également découvert une culture, une situation de l'enfance... Au-delà de la connaissance de nouveaux contextes, les apports semblent être d'ordre pédagogique et en termes de réseau.

Dans le champ de la formation, le PROCOPIL a notamment permis de questionner les pratiques pédagogiques des formateurs, afin de ne pas imposer leur modèle. Dans le secteur de l'animation par exemple, la confrontation avec un public non habitué aux méthodes participatives a permis au formateur des Francas de « *rénover ses pratiques pédagogiques* ». En effet, pour les Francas, la pédagogie active va de soi, les formateurs ne sont plus à l'écoute de personnes qui, en France, ne sont pas réceptives à ces méthodes. La formation au sein du PROCOPIL lui a appris à mieux prendre en considération ses réactions des stagiaires. Cependant, ces apports restent au niveau individuel et sont peu diffusés dans les structures.

L'expérience au sein du PROCOPIL a également permis de recréer du réseau au niveau des ONG françaises et de Solidarité Laïque. Les ONG françaises ont trouvé de nouveaux partenaires ou ont pris des contacts qui pourraient perdurer au-delà du PROCOPIL. Par exemple, avec la chute de l'Ancien régime, les Francas avaient perdu une grande partie de leurs partenaires à l'Est. Il reconstitue aujourd'hui un nouveau partenariat à la suite de ce projet. Pour Solidarité Laïque, le PROCOPIL a été l'occasion d'activer un partenariat avec de nouvelles structures pas toujours accoutumées à la coopération internationale. Elles s'impliquent maintenant plus dans d'autres projets portés par Solidarité Laïque.

Au cours des entretiens, nos interlocuteurs français n'avaient pas beaucoup d'éléments à nous fournir quand aux apports du PROCOPIL les concernant. Le PROCOPIL n'a été que très faiblement valorisé au sein des réseaux français et notamment de Solidarité Laïque.

En termes de réciprocité dans l'échange, reconnaissons que les apports aux partenaires français sont limités.

.3.1.3. Des pouvoirs centraux aux compétences renforcées

Les partenaires publics nationaux ont largement participé au PROCOPIL en étant présents dans les instances et dans les actions. Le programme est venu renforcer leurs compétences, terme de méthode de travail et en les rapprochant des actions de terrain.

Des méthodes de travail et mode d'organisation

ONG et pouvoirs publics ne partagent pas les mêmes approches et méthodologies. Les pouvoirs publics ont appris des ONG à ce niveau. « *Le PROCOPIL m'a appris qu'on pouvait anticiper sur la réglementation* », indique un représentant des autorités publiques. Ils regardent également les projets avec plus de souplesse, acceptant maintenant de financer des activités qui ne sont pas strictement prévues par la loi.

En termes de méthodologie, une représentante de l'Agence Nationale de la Protection de l'Enfance nous indique que « *les projets innovants du FSII avait inspiré les programmes de l'agence* ». Une représentante du ministère bulgare de l'Éducation et des Sciences mentionne également avoir « *utilisé le modèle des petits projets créateurs* » dans l'élaboration de ses programmes.

Sur les services sociaux à proprement parler, les visites en France semblent avoir été très instructives. Les autorités nationales ont parfois découvert qu'il était possible de travailler en bonne entente entre ONG et pouvoirs publics. L'expérience française leur a également été utile dans leurs propres réflexions sur les normes et critères pour les établissements. Ces enseignements ont même parfois été diffusés auprès des collègues au retour des séminaires

à l'étranger. L'expérience française, mais également bulgare, a également inspiré des représentants de collectivités sur la mise en place de services.

Une meilleure connaissance du terrain

Les autorités nationales ont parfois peu de contact avec les acteurs de terrain. Elles ont donc vivement apprécié les visites sur les projets FSII ou FSID. Elles ont rencontré des élus et ONG, vu les résultats concrets du projet à l'issue de celui-ci. Elles ont mieux identifiés les compétences mais aussi les besoins des ONG. Elles ont une meilleure connaissance du terrain.

.3.1.4. Des services sociaux des collectivités locales confortés

Le PROCOPIL est venu conforter les services sociaux des collectivités locales y ayant participé en leur apportant notamment une reconnaissance.

Les échanges entre les différents acteurs au cours du PROCOPIL, que ce soit lors des visites d'étude ou plus encore des séminaires Renforcement institutionnel et action sociale, ont permis aux services sociaux des collectivités locales de se comparer à autrui et de mieux identifier leurs spécificités. Au sein de chaque pays, lors du projet RIAS, les collectivités ont perçu la réalité de leurs homologues dans les autres collectivités et notamment la diversité du tissu associatif avec lesquelles elles travaillaient. Au niveau national, la comparaison entre pays a permis aux participants de prendre du recul sur leur propre situation. Ainsi, par exemple, en voyant la situation dans les autres pays, les partenaires bulgares ont pris conscience de leurs savoir-faire en matière de délégation de service public.

AU regard de l'extérieur, en offrant une tribune lors d'un séminaire, il donne l'occasion de rendre visible son expérience. Accueillir un séminaire dans le cadre du projet RIAS par exemple, fut était perçu comme un moyen de se faire connaître : 113 municipalités bulgares se sont proposées, pour 2 séminaires possibles. Le maire de Cahul apprécie d'avoir été retenu pour accueillir le séminaire moldave.

Par ailleurs, et peut être surtout, le projet Renforcement institutionnel et action sociale a permis aux services sociaux des collectivités locales d'avancer dans leurs réflexions sur leurs propres politiques sociales (voir partie 3-3).

.3.1.5. Accès à une expertise et mise à l'agenda des politiques sociales pour les réseaux de collectivités locales

Les réseaux de collectivités locales n'ont pas nécessairement le temps et les moyens d'acquérir une expertise dans le secteur de la protection de l'enfance. Leurs animateurs ont pu puiser au sein du PROCOPIL une information qui leur est utile pour échanger avec leurs membres. Surtout, ils sont en lien avec une structure experte – la coordination PROCOPIL- à laquelle ils peuvent s'adresser en cas de besoin.

Le PROCOPIL a surtout eu pour effet de mettre les politiques sociales à l'agenda politique des têtes de réseaux et des collectivités. En dehors du PROCOPIL, cette question est très peu abordée par les réseaux de collectivités locales. Il s'agit l' d'un enjeu important au regard des difficultés rencontrées par les ONG pour que l'enfance soit traitée comme une question importante par les collectivités.

.3.2. UN PARTENARIAT ACCRU ENTRE ONG ET POUVOIRS PUBLICS

Le partenariat avec les pouvoirs publics constitue le principe, le fil rouge de toutes les actions du PROCOPIL²², que ce soit au niveau local ou au niveau national.

.3.2.1. Des partenariats nationaux renforcés

Le PROCOPIL a permis de renforcer le partenariat entre les autorités publiques nationales et les coordinations, notamment à travers la participation des autorités aux différentes instances du PROCOPIL, et plus généralement à travers la participation des acteurs publics dans les différences composantes.

Des espaces de dialogue avec les autorités publiques nationales

Les autorités publiques sont membres des instances du PROCOPIL, comité régional et comités nationaux, mais également des comités de sélection et validation des projets. Elles s'y sont investies différemment selon les pays (voir partie 4-2-1).

Au-delà des instances, les autorités publiques nationales ont également participé aux séminaires de travail et sensibilisation organisés par le PROCOPIL, notamment en Roumanie : séminaires sur la délégation de service public, forum formation, conférence sur la bientraitance, séminaires sur le renforcement institutionnel, séminaire inter-PCPA, groupe de travail sur le projet Droit à la formation, ...

De la distance à la concertation

Avant le PROCOPIL, les relations entre les têtes de réseau ou ONG concernées et les pouvoirs publics étaient distantes. Les ONG et l'État avaient très peu d'échanges, menant parallèlement leurs activités. L'approche proposée par le PROCOPIL a surpris les deux parties : « *Je n'arrivais pas à comprendre qu'il fallait inviter les autorités publiques. Je n'avais jamais vu ça* », mentionne une responsable de programme et comme en écho, un représentant des pouvoirs indique : « *J'avais beaucoup de réserves sur la coopération entre associations et services publics* ».

Le PROCOPIL a posé les bases d'un changement d'attitude réciproque en associant les ONG et les pouvoirs publics dans la mise en œuvre d'un programme de protection de l'enfance. Chacun de ces acteurs est entré dans l'univers de l'autre.

Pour les autorités publiques, les comités de sélection des projets FSII marquèrent le début de ce partenariat. Les autorités publiques apprécèrent vivement d'être « *associées au processus du projet* » : choix des projets, visite de sites... Leur participation à ce niveau leur a donné le sentiment d'être pleinement associées au programme en entrant dans sa partie opérationnelle. Elles ont eu une impression de transparence qui a joué un rôle important dans la confiance qu'elles ont par la suite accordée aux réseaux. Dans la construction de la concertation, la participation aux instances leur a apporté une reconnaissance « politique » et officielle, la participation aux aspects plus opérationnels les a engagé individuellement et a généré une confiance mutuelle. Enfin, la participation aux séminaires a permis la construction d'une culture et d'une réflexion commune. Les autorités publiques sont ainsi véritablement devenues acteur du PROCOPIL, même si on regrettera cependant leur faible participation dans les instances, en Roumanie et République de Moldavie (voir partie 4.2.1).

²² La formation constitue un cas à part. En effet, les formations n'ont pas été élaborées en partenariat avec les pouvoirs publics. Cependant, le développement des actions de plaidoyer sur la formation et le souci de s'insérer dans le cadre légal montrent que l'articulation avec les pouvoirs publics restaient bien présentes à l'esprit des pilotes.

De leur côté, les ONG ont pris en considération les exigences de l'Etat et le cadre légal dans leur réflexion. Elles se sont impliquées dans différents groupes de travail ministériels sur l'élaboration de politiques publiques et ont intégré le contexte sociopolitique dans les évolutions du PROCOPIL. Le Forum formation en janvier 2008 en donne un exemple²³ : il visait à favoriser les échanges entre les pouvoirs publics de la formation et les ONG afin que ces dernières connaissent notamment mieux les modalités de certification et l'évolution des stratégies nationales de formation. L'objectif était que les ONG spécialisées dans la formation intègrent les questions relatives aux stratégies nationales dans leur approche. A partir de ce forum, la composante formation est devenue plus politique, recherchant une cohérence avec les stratégies nationales de formation pour un vrai partenariat entre pouvoirs publics et ONG.

À travers la participation aux instances, les projets et bien sûr la composante Plaidoyer, un dialogue s'est construit. ONG et partenaires publics ont appris à partager le même langage et mieux comprendre la philosophie et le positionnement de l'autre. Ils ont aussi développé un contact direct lorsque les relations étaient auparavant plus formelles, voire inexistantes. Les visites d'étude ou d'échange de pratiques ont largement contribué à ce rapprochement. Elles permettent de faire connaissance dans un cadre nouveau et moins formel et de prendre le temps de réfléchir ensemble à de nouvelles idées.

Comme l'indiquait pour l'Alliance un membre du Conseil National moldave pour la protection des droits de l'Enfance lors du comité régional de mars 2010, les trois coordinations de l'Est constituent des « *interlocuteurs privilégiés dans la construction et l'amélioration des politiques publiques* ».

Le renforcement des liens entre les coordinations et les collectivités locales / réseau de collectivités locales

Au cours du PROCOPIL, les coordinations ont progressivement développé leurs relations avec les collectivités, notamment à travers sur la délégation de service en Roumanie et plus encore au cours du projet Renforcement institutionnel et action sociale avec au final dans ce projet 13 collectivités directement impliquées (4 françaises, 4 roumaines, 4 bulgares, 1 moldave). La FONPC notamment a renforcé à cette occasion ses liens avec des DGASPC. Deux d'entre elle ont d'ailleurs participé au comité régional début 2009 et la DGASPC d'Arges a participé au comité régional de mars 2010. Ce partenariat se poursuit en phase post-PROCOPIL

Des bonnes relations se sont également nouées entre les coordinations et les réseaux de collectivités territoriales (Association nationale des municipalités bulgares, Union des conseils de Judets, Association des municipalités roumaines, Association des maires de Cahul, Cités-Unies France et Association des Départements de France), notamment à l'occasion du projet Renforcement institutionnel et action sociale. Des contacts existaient dans le cadre des instances du PROCOPIL, mais ce projet a créé l'occasion d'un travail en commun, motivant pour les deux parties. Les têtes de réseaux y ont trouvé matière pour échanger avec leurs membres sur une nouvelle thématique.

Les réseaux de collectivités locales diffusent l'information sur le PROCOPIL auprès de leurs membres, les consultent parfois pour se positionner sur le programme. Elles sont également directement impliquées dans le PROCOPIL, grâce au projet Renforcement institutionnel et

²³ Le forum Formation a rassemblé les 22 et 23 janvier 2008 68 professionnels :

- 11 professionnels, représentants des ONG de France
- 4 professionnels, représentants des ONG de Bulgarie
- 4 professionnels, représentants des ONG de Moldavie
- 49 professionnels, représentants de l'Ambassade de France en Roumanie, des ONG de Roumanie, des autorités publiques centrales et locales : l'Autorité Nationale pour la Protection des Droits de l'Enfant, l'Agence Nationale pour l'Emploi, les Directions d'Assistance Sociale et de Protection de l'Enfant de plusieurs départements du pays, l'Université de Bucarest – la Chaire d'Assistance Sociale et Psychologie, Centres de Formation privés, membres du Comité Sectoriel.

action sociale : «*Au début, on faisait le lien et la dissémination de l'information. Maintenant, nous pouvons lutter en semble pour changer les choses* » remarque un responsable roumain de réseau de collectivités.

.3.2.2. Des partenariats locaux confortés

La mise en place systématique de partenariats locaux dans les projets du PROCOPIL visait à une plus grande coopération entre ONG et pouvoirs publics, mais également à favoriser des relations pérennes et la possibilité de poursuivre les projets avec le soutien des pouvoirs publics.

Des partenariats locaux systématiques dans les projets

Les termes de référence des appels à projets posaient sous différentes formes l'exigence d'un partenariat avec les partenaires publics.

Le critère du partenariat avec les autorités/institutions publiques fut scrupuleusement respecté dans la sélection des projets et suivis dans leur mise en œuvre.

Les termes de références des appels à projets FARD et FSII ne différenciaient pas les partenaires publics. Il pouvait s'agir d'une autorité locale comme les municipalités ou les DGASPC en Roumanie, les mairies ou les Raions en République de Moldavie. Il pouvait s'agir également, notamment sur les FSII, d'établissements publics : centre de placement, école, centre de détention...

Selon les années, entre 24 et 40 collectivités ont été mobilisées sur le PROCOPIL en Roumanie, entre 16 et 20 en République de Moldavie, et entre 20 et 24 en Bulgarie.

Des partenariats souvent pré-existants mais confortés

À l'exception de quelques projets FSII, des relations préexistaient généralement entre les ONG et les autorités publiques avant la mise en œuvre du projet financé par le PROCOPIL. Elles avaient bien souvent eu des partenariats en amont sur d'autres projets. L'expertise des ONG était déjà reconnue. Le PROCOPIL a alors constitué une nouvelle occasion de travailler ensemble. Ainsi, la Fondation Inocenti développait depuis plusieurs années des projets avec les partenaires qu'elle a mobilisés sur le projet FSID : DGASPC, hôpital de Bistrita et services sociaux de la mairie notamment. Autre exemple, la Fondation Sham-Montana avait un partenariat de plusieurs années avec la municipalité de Montana.

Les projets sont venus conforter les relations existantes.

Certains projets FSII ont cependant été l'occasion de mettre en place des partenariats nouveaux entre des ONG et des institutions publiques. Ce fut le cas pour le projet FSII Ecomission 21^e siècle par exemple.

Des relations durables, mais limitées

Deux à trois ans après la fin des projets, les relations entre ONG et institutions publiques perdurent, parfois avec de nouveaux projets.

Le FSII a permis à Ecomission 21^e siècle de travailler avec deux établissements d'accueil fermé. L'association poursuit des actions avec l'un des centres. Prietenii Copiilor a tissé des relations durables avec le lycée partenaire de son centre, même si les actions sont

aujourd'hui plus limitées. « *On a compris peu à peu comment on pouvait travailler ensemble* », indique la responsable de l'ONG.

Cependant, si les relations entre les ONG et les institutions publiques ont perduré, très peu aucune initiative à notre connaissance n'a été par la suite soutenue financièrement par le partenaire public, en dehors de certains projets FSID dont tel était explicitement l'objet.

En fait, la relation partenariale initiée ou confortée avec les projets s'est généralement maintenue, mais elle ne reste véritablement active que si l'ONG prend l'initiative de nouveaux projets. Les institutions publiques sont ouvertes voire souvent demandeuses de nouveau projet, mais sans pour autant être force de proposition. Les collectivités locales sont réceptives à de nouveau projet, sans investissement financier de leur part, et dans une position attentiste.

Le projet Renforcement institutionnel et action sociale, une base pour de futurs partenariats locaux

Le projet Renforcement institutionnel et action sociale (RIAS) a constitué un temps important d'échanges entre les collectivités locales et les ONG., que ce soit pour la collectivité organisatrice ou les collectivités invitées.

Lors de la première réunion, il y avait une certaine méfiance a priori entre ces acteurs. Au cours des séminaires, les deux parties ont appris à se connaître et mieux comprendre leurs positions mutuelles.

Le projet RIAS se poursuit dans la phase post-PROCOPIIL. Bien que centré sur les collectivités locales, le projet pourrait aboutir des partenariats concrets entre ONG et collectivités locales.

.3.3. DES CONTRIBUTIONS DES ONG AUX POLITIQUES PUBLIQUES

Par l'intermédiaire du PROCOPIIL, les ONG, et principalement les coordinations ont contribué à l'évolution des politiques publiques. Un axe du PROCOPIIL était consacré au plaidoyer. Il comprenait initialement deux types d'action : d'une part, un plaidoyer national centré sur la délégation de services publics et d'autre part une forme de plaidoyer local avec un Fonds d'Appui aux Réseaux Départementaux. Au cours du programme, le plaidoyer s'est élargi à la formation, puis à l'élaboration des politiques sociales.

L'action des ONG s'est en réalité développée à deux niveaux, au niveau législatif national sur l'élaboration des politiques publiques et au niveau régional sur leur mise en œuvre.

.3.3.1. Une contribution à l'évolution des législations

Bien qu'il n'ait pas atteint ses objectifs sur la délégation de services publics, le PROCOPIIL a largement contribué à l'élaboration des politiques de protection de l'enfance, et à la reconnaissance des métiers dans ce secteur.

Un plaidoyer très actif mais non abouti sur la délégation de services publics en Roumanie

La dimension Plaidoyer du PROCOPIIL fut initialement centrée sur la délégation de services. Ce choix est à relier au contexte roumain au moment de l'élaboration du PROCOPIIL.

En Roumanie, le processus de décentralisation a confié les services sociaux d'intérêt général aux judets, et dans une moindre mesure aux municipalités. La loi promulguée en

2005 sur la protection de l'enfance prévoyait que les services sociaux puissent ensuite être pour partie confiés par les collectivités aux associations. Le secrétaire d'Etat de l'ANPDC prévoyait que 40% des services touchant à l'enfance seraient ainsi gérés par les associations d'ici 2008. La loi reconnaissait ainsi les compétences des associations, mais le problème était qu'elle ne prévoyait pas de décret d'application permettant la contractualisation entre associations et collectivités. Les associations, et notamment la FONPC ont accepté l'idée de ce transfert aux collectivités avec mission aux associations, mais en souhaitant que ce transfert se fasse dans de bonnes conditions (élaboration d'un projet de service, conditions matérielles, ...). Le plaidoyer visa alors à faire évoluer le texte de loi et/ou ses conditions d'application.

Le travail de plaidoyer a commencé par un premier séminaire organisé en 2006 afin de faire le point sur la situation des services sociaux en Roumanie avant la sortie de l'arrêté relatif à la contractualisation²⁴ de services. Il en a émergé un groupe de travail entre ONG, qui, avec l'appui de l'experte régionale de l'ambassade de France et un expert du CREA Rhône-Alpes, a travaillé sur la notion de Délégation de services dans une approche plus globale. Les analyses de ce groupe ont été présentées lors d'un séminaire organisé en partenariat avec les pouvoirs publics et intégrant les partenaires moldaves et bulgares en 2007.

Un nouveau groupe de travail, associant ONG et pouvoirs publics, s'est constitué suite au séminaire de 2007 avec pour mission d'identifier les problèmes et solutions concernant la délégation de services publics. Ses membres ont réalisé en 2008 une mission d'observation dans deux départements test de la mise en œuvre du processus de délégation des services public, à Arad et Resita²⁵, ainsi qu'une visite d'étude en Bulgarie sur la délégation de services début 2009.

Ce plaidoyer n'a pas réussi à faire changer la loi et ses conditions d'application, mais le contexte d'instabilité politique ne favorisait pas d'éventuelles évolutions. Les résultats du groupe de travail ont cependant été introduits dans les débats sur le texte de loi et les représentants de l'Agence Nationale pour la Protection de l'Enfance que nous avons rencontrés s'avèrent tout à fait sensibilisés à la question, regrettant d'une part que la loi se soit pas assez été précise, et d'autre part l'échec de l'expérimentation sur la délégation de service publics dans les départements test.

De réelles contributions à l'élaboration des politiques de protection de l'enfance

Au-delà des actions mentionnées précédemment, les coordinations se sont rendues disponibles et ont répondu aux sollicitations des autorités publiques pour participer à des groupes de travail dans le cadre de l'élaboration des lois.

Les trois coordinations participent à des commissions et groupe de travail concernant la protection de l'enfance. La FONPC est membre du Conseil consultatif de l'autorité nationale pour la protection des droits de l'enfant. RNE travaille pour cela en étroite collaboration avec les différents ministères. Le plaidoyer constitue son activité principale. Le réseau cherche à défendre les enfants dans les différentes politiques nationales. Il est associé aux groupes de travail qui se mettent en place comme le groupe de travail pour l'élaboration d'un plan de restructuration des établissements dans le cadre de la future réforme des centres pour jeunes délinquants...

Les coordinations roumaines et bulgares ont produit des contributions à la connaissance de la situation de la petite enfance à travers des rapports qui ont retenu l'attention des pouvoirs publics. La FONPC a piloté la réalisation et l'écriture du rapport alternatif sur le respect des droits de l'enfant en Roumanie pour l'ONU. Elle a associé 80 ONG à ce travail. Lors de la conférence de presse suivant ce rapport, deux secrétaires d'État ont annoncé des évolutions

²⁴ La contractualisation des services en Roumanie est l'équivalent de la délégation de services en France.

²⁵ Une expérimentation sur la délégation de services publics a été mise en place dans cinq départements roumains. Elle n'a abouti à une délégation effective que dans un seul.

de leur stratégie suite aux conclusions du rapport. Co-financé par l'UNICEF à 70%, le rapport porte l'empreinte du PROCOPIL. Une démarche comparable a été réalisée par l'Alliance en Moldavie mais en dehors du PROCOPIL. Le RNE en Bulgarie a rédigé un rapport de 30 propositions pour améliorer la protection et le bien-être des enfants dans les politiques. Ces propositions ont en partie été reprises par le gouvernement.

Les trois coordinations ont ainsi contribué à la définition des stratégies nationales de l'enfance dans leurs pays. En Bulgarie, les partenaires avec qui le RNE travaille régulièrement (Agence Nationale bulgare pour la Protection de l'Enfance, Ministère du travail et de la politique sociale, Ministère de l'éducation) citent de nombreux exemples où les arguments et propositions faites par le réseau ont été repris par la législation : amendement de la loi sur la petite enfance, introduction du terme « service social de type résidentiel » dans la loi, choix des critères financiers pour les familles d'accueil... Une représentante de l'Agence Nationale bulgare pour la Protection de l'Enfance indique « *apprécier la possibilité d'apporter un correctif aux politiques d'État* » grâce au PROCOPIL. La FONPC a contribué aux évolutions de la législation concernant le départ des parents à l'étranger. Plus généralement, il apparaît dans les entretiens avec les autorités publiques qu'un consensus s'est établi entre les pouvoirs publics et les ONG sur les principales orientations de la politique de l'enfance.

Le plaidoyer sur la formation, une contribution importante à la réflexion sur les métiers

Dans le champ de la formation, la dimension plaidoyer concerne à la fois la reconnaissance des métiers et le droit à la formation.

Suite au forum Formation organisé en janvier 2008, le PROCOPIL s'est engagé dans des chantiers de plaidoyer dans le domaine de la formation en Roumanie, notamment dans les domaines suivants : la reconnaissance du métier d'éducateur, le développement de la fonction de superviseur, l'application des lois sur l'analyse de pratiques, le développement du métier d'assistant médico-psychologique, la fonction de conseiller d'insertion sociale, la fonction de conseiller familial dans le domaine de l'éducation parentale.

Le PROCOPIL a effectivement contribué à la reconnaissance du métier d'éducateur spécialisé. Un référentiel a été établi par le Centre national de formation professionnelle des adultes. La FICF a organisé une journée de séminaire avec seize éducateurs pour discuter le référentiel, puis a soutenu la diffusion du référentiel lors des comités sectoriels Santé Social. Le référentiel a finalement été intégré dans le classement des occupations de Roumanie.

Le PROCOPIL a contribué également à la reconnaissance du métier d'animateur socio-éducatif. En obtenant un agrément comme centre de formation au métier d'animateur socio-éducatif, la fondation Conexiuni valide un référentiel de formation correspondant à ce métier.

Tous les chantiers prévus n'ont pas été développés, mais le champ était vaste. Les actions de plaidoyer pour le développement du métier d'aide médico-psychologique notamment n'ont pas été conduites en 2008. Il est apparu préférable de prévoir en amont une journée d'étude sur les métiers de « base » en partenariat avec le département de l'Aveyron.

L'absence de droit à la formation constitue une limite importante à la formation continue. Il n'existe pas de législation en faveur de la formation continue ou bien elle est mal appliquée (en théorie 5 % du budget des DGASPC devraient être affectés à la formation) et, de ce fait, il n'existe pas de financement pour la prendre en charge. Cette limite est de taille car elle bloque de fait les efforts du PROCOPIL, pour lancer une dynamique de formation chez les professionnels. Le PROCOPIL a formé des formateurs, principalement à travers les binômes de formation franco-roumains, mais sans une évolution de la législation, ils n'auront pas la possibilité de démultiplier leurs savoir-faire. Le projet Droit à la formation a été élaboré durant le PROCOPIL sera développé au cours de la phase post-PROCOPIL.

.3.3.2. Une concertation en cours sur la mise en œuvre régionale/locale des politiques sociales

Le Fonds d'Appui aux Réseaux Départementaux visait à la mise en place d'une concertation départementale entre ONG et pouvoirs publics sur des politiques de protection de l'enfance. Cette ambition ne fut pas atteinte, mais cet objectif a été repris avec succès par le projet Renforcement Institutionnel et Action Sociale.

Les projets FARD, des projets limités pour une idée ambitieuse

Le Fonds d'Appui aux Réseaux Départementaux visait à développer des réseaux de concertation entre différentes familles d'acteurs dans le domaine de la protection de l'enfance²⁶. L'ambition était de développer des réseaux départementaux, en lien avec les coordinations du PROCOPIL.



Projet FARD Sinergii

Objet : Créer un réseau local pour lutter contre la violence : charte, plan d'action, base de données commune, formation, sensibilisation de professionnels, émission radio...

Durée et lieu : trois mois, Medias (Roumanie).

Partenaires : 10 institutions publiques, 3 ONG, 2 radios

Bénéficiaires : enfants et jeunes.

Budget : 10 000 €, dont 5 000 € PROCOPIL.

Principaux apports :

- Sensibilisation, formation sur la violence
- Amélioration du système d'évaluation des besoins
- Culture commune

Suites :

- séminaires en 2006, 2007 et 2008
- réseau informel

En Roumanie, cinq projets ont été retenus en 2006, trois animations de réseau en 2007. En Bulgarie, six projets ont été sélectionnés. En République moldave, les projets initialement prévus n'ont pas pu voir le jour à cause de tensions politiques. Le FARD a été réorienté vers un diagnostic sur les services d'action sociale en vue du séminaire de renforcement institutionnel organisé en République moldave. Le FARD a été un outil d'étude mais aussi d'information et sensibilisation des ONG lors de la restitution à Cahul.

Les projets « réseaux » ont consisté en la mise en place de groupe de travail pluri acteurs, signature de documents communs (charte, accord cadre), analyse de service, organisation de forum...

Le FARD prévoyait un financement maximum de 3000 à 5000€ pour des projets d'une durée de trois mois. Il s'appuyait sur un partenariat entre associations et pouvoirs publics

²⁶Les objectifs du FARD ont en fait évolué au cours du programme. Lors de son lancement en Roumanie en 2006, il soutenait des « rencontres entre différents acteurs du domaine de la protection de l'enfance à l'échelle départementale » autour de projets opérationnel. Cinq projets ont été soutenus. En 2007, l'objectif était d'« animer un réseau de concertation entre différentes familles d'acteurs impliqués dans le domaine de la protection de l'enfance ». Trois réseaux départementaux ont été soutenus. Cet objectif a été repris dans l'appel d'offres bulgare en 2008, l'appel moldave visant au « développement de micro-réseaux multi-acteurs ».

Dix-neuf projets FARD ont été financés : huit en Roumanie, six en Bulgarie et cinq en République moldave. Les projets en République moldave ont pris la forme d'un état des lieux sur la situation des ONG de l'enfance et leurs relations avec les pouvoirs publics dans les cinq régions moldaves.



Projet FARD Conseil d'école maternelle « Mir »-Oryahovo

Objet : Créer une cellule de soutien psychologique pour les enfants en difficulté sur les écoles de la municipalité et ateliers de parents pour lutter contre l'absentéisme scolaire

Durée et lieu : trois mois, Oryahovo (Bulgarie).

Partenaires : Municipalité, écoles

Bénéficiaires : 40 à 60 enfants en difficulté

Budget 3 700 € PROCOPIIL environ 5000 euro budget global.

Principaux apports :

- Baisse de l'absentéisme sur plusieurs années
- Changement de regard des parents sur l'école
- Sensibilisation des enseignants

Suites : Poursuite des ateliers de parents dans les écoles et dans des centres de jour

A l'exception des trois réseaux départementaux roumains que nous n'avons pas rencontrés²⁷, les réseaux semblent se limiter à l'échelle municipale. Il ne s'agit même parfois que de partenariats autour d'un projet. Les projets ont eu des ambitions et portées très différentes, mais elles sont souvent loin de l'enjeu initial. Nous avons constaté :

- Des actions ponctuelles comme la mise en place des trois forums d'échanges entre jeunes et municipalités (projet Sham-Montana). Le partenariat avec la municipalité était central mais il n'y avait pas véritablement de mise en réseau.
- Des partenariats autour d'un projet opérationnel comme le projet MIR-Oryahovo qui a associé la municipalité et toutes les écoles de la commune a été mis en place pour une action de lutte contre l'abandon scolaire.
- Des réseaux d'échanges et d'intervention entre différents partenaires sur une problématique partagée, à l'image du projet Sinergii. Ce dernier projet nous paraît véritablement dans l'esprit du plaidoyer des FARD. L'objectif n'est pas seulement de développer la concertation, une culture commune, des échanges entre différents partenaires, il est aussi de mettre en commun des ressources et des compétences pour résoudre un problème dans le temps.
- Des réseaux départementaux qui ont organisé des groupes de travail, des forums et campagnes de plaidoyer sur la thématique de la délégation des services sociaux en Roumanie (réseau non étudié).

²⁷ Spécificité au sein du FARD, une de ces actions auraient mérité d'être étudiée.



Projet FARD Sham-Montana

Objet : Organiser trois forums d'échange associant des jeunes, des parents et les institutions sur la situation de la commune et les besoins des jeunes.

Durée et lieu : trois mois, Montana (Bulgarie).

Partenaires : Municipalité.

Bénéficiaires : jeunes.

Budget : environ 3 000 €, dont environ 4 000 € PROCOPIL.

Principaux apports :

- Identification de problèmes par les jeunes et propositions
- Confiance en soi

Suites : parlement des jeunes en projet.

Les projets FARD ont généralement été des projets innovants permettant de créer sur un territoire une dynamique entre différents acteurs sur une thématique commune. Les partenariats avec les partenaires publics préexistaient au projet, mais le FARD a permis de créer des réseaux opérationnels.

Au regard de l'ambition de ce fonds, les projets FARD peuvent paraître un peu décevants. Le Comité Régional de 2007 avait l'ambition de « *lancer un cycle de concertations pluri-acteur à l'échelon régional pour débattre de la nécessité d'une organisation sur la base d'un schéma territorial...* » en République moldave et Bulgarie.

Malgré leur ambition limitée, ces projets ont été des réussites, *a fortiori* si on considère leur courte durée et leur financement limité. Les réseaux initiés se sont parfois poursuivis mais avec une activité plus réduite ou bien ont donné lieu à d'autres actions. Ainsi, le réseau initié par le projet Sinergii s'est affaibli avec le temps, faute de ressource pour pérenniser son action et sa coordination son action. Au moment de nos entretiens, un conseil municipal d'enfants était en discussion suite au projet Sham -Montana.

Une durée de projet plus longue, avec un financement dégressif, aurait certainement permis à ces projets de prendre plus d'ampleur et de générer dans certains cas des dynamiques pérennes. Bien que rattachés à la composante Plaidoyer, les projets FARD ont été peu valorisés comme tels, donnant parfois l'impression de projets FSII avec une approche réseau. S'appuyant sur un projet concret, ils auraient pu parfois constituer une base pour la mise en place de politiques locales de protection de l'enfance.

Renforcement Institutionnel et Action sociale, un projet visant l'organisation des politiques d'action sociale

Cette ambition a été reprise avec succès par le projet Renforcement institutionnel et action sociale (RIAS). Celui-ci fait suite à la réflexion initiée dans le cadre du groupe délégation de service public et au cours des projets FARD. Il s'appuie sur un constat des réseaux d'associations qu'une responsable de Solidarité Laïque résume ainsi : « *les collectivités locales sont souvent démunies pour faire face aux problèmes sociaux des populations. Les problèmes perdurant, des initiatives « humaines » sont nées en parallèle de l'organisation publique. Ce sont les initiatives des ONG qui ont joué pendant 20 ans un rôle de pansement social grâce à des fonds provenant de l'international. Cependant, les réseaux d'associations impliquées dans le PROCOPIL sont conscients que ce n'est pas aux associations d'être en première ligne sur les questions sociales, ce sont les collectivités locales qui doivent avoir des moyens délégués par leur ministère. Les associations doivent être des partenaires des*

collectivités locales avec lesquelles les modalités de partenariat, de contractualisation, doivent être claires. Les associations attendent d'avoir une mission sociale qui leur soit déléguée plutôt que d'assumer une déresponsabilisation de l'Etat sur les questions sociales ».

La réflexion devait donc se porter sur l'organisation même des politiques sociales, en lien très étroit avec les collectivités qui en ont la responsabilité. Dans cette perspective, le projet RIAS²⁸ eu alors pour objectif de faire un état des lieux des politiques d'action sociale et des pratiques de programmation et d'organisation des services d'action sociale des collectivités locales concernées, de les comparer et les analyser puis d'élaborer un plan de renforcement de ces pratiques qui sera conduit en 2010 et 2011.

Le projet Renforcement institutionnel et action sociale marque un double dépassement de la problématique sur la délégation de service. D'une part, la réflexion ne porte plus sur une forme de contractualisation, mais se positionne en amont sur l'organisation d'une politique publique. D'autre part, elle ne concerne plus que la protection de l'enfance, mais les politiques sociales en général.

.3.4. POUR UNE LOGIQUE DE SERVICE

La logique de service a été au cœur du PROCOPIL. L'enjeu était de passer d'une logique de projet à une logique de service à l'enfance et aux familles. Deux axes ont été expérimentés, la reprise de services et la délégation de services publics. Cette réflexion a abouti en fin du PROCOPIL à un travail sur une question nodale : l'organisation des politiques d'action sociale des collectivités locales.

.3.4.1. De la logique de projet à la logique de service

Le développement postcommuniste d'une logique de projet

Durant la période communiste, la question de l'enfance était prise en charge par l'État avec une approche très centralisée et un large recours à la mise en institution. « *L'état constituait un second parent* » nous indique une responsable de Solidarité Laïque.

Avec la fin du communisme, la désorganisation de l'État a favorisé la reprise des problématiques de l'enfance par les ONG.

Les ONG internationales se sont largement investies dans ce domaine et, avec l'appui des financements internationaux, des ONG nationales ou locales se sont créées pour proposer des services aux enfants et aux familles. Des services se sont mis en place sur la base de projets financés par les ONG internationales, tout particulièrement en Roumanie qui a bénéficié de nombreux financements.

Au milieu des années 2000, les financements internationaux ont diminué avec l'entrée dans l'Union européenne de la Roumanie et de la Bulgarie. Les associations ont acquis une compétence dans le secteur de l'enfance, mais elles ont aujourd'hui moins les moyens d'intervenir.

²⁸ Ce projet est détaillé dans la partie 3.3.4

Une reprise en main par les autorités publiques

Parallèlement, les États ont repris leurs prérogatives dans le domaine de l'enfance. Ils ont légiféré pour développer des services de meilleure qualité à l'enfance. Il s'agissait notamment de faire sortir les enfants des grands centres de placement et d'y améliorer les conditions de vie en créant par exemple de plus petites unités. En Bulgarie par exemple, les centres doivent être constitués de petites maisons de 12 places maximum, ils doivent proposer un accueil de jour pour que le lien avec les parents ne soit pas rompu...

Les États ont également décentralisé ou déconcentré la question de l'enfance au niveau départemental (judet) dans un premier temps pour la Roumanie, puis municipal en 2007 (services de prévention), départemental et municipal en République de Moldavie (raion), et au niveau des municipalités en Bulgarie.

Les autorités publiques n'ont pas nécessairement le personnel et la compétence pour intervenir dans ce secteur. Des lois ont ensuite été promulguées en Roumanie et en Bulgarie pour permettre la délégation de services au ONG.

Aller vers une logique de service

Les services sociaux financés sur la base de projet ont une triple limite. Une limite structurelle : le service proposé est précaire car il dépend de financements extérieurs. Une limite conjoncturelle : la réduction des financements internationaux vient remettre en question les services existants. Une limite plus politique : l'addition de projets ne génère pas une stratégie cohérente de réponse aux besoins d'un territoire.

La logique de service vise à dépasser ces difficultés en proposant une offre permanente de service de qualité, accessible à tous.

La mise en place d'un service pérenne suppose un partenariat avec les collectivités locales aujourd'hui responsables de la mise en de la politique de l'enfance dans les trois pays.

L'offre de service peut être mise en oeuvre par les pouvoirs publics ou par les ONG. Le PROCOPIL a expérimenté les deux approches : la reprise de service par les pouvoirs publics, à travers les projets FSID, et la délégation de services aux ONG à travers une réflexion sur ses modalités de mise en oeuvre.

.3.4.2. Des reprises de service effectives mais limitées

Un fond pour la création de services pérennes

Le but du Fonds de Soutien aux Initiatives Départementales (FSID) en Roumanie était d'accompagner les organisations de la société civile à passer d'une logique de projet à une logique de services sociaux. Ce fonds finançait la mise en place de services qui par la suite devaient être repris par les autorités publiques.

Suite à un appel à projet lancé par la FONPC, dix projets ont été retenus en 2006. Ils ont été mis en oeuvre sur trois années.

Pour chaque projet, des délégations roumaines composées de professionnels privés et publics se sont rendus en France pour échanger avec leurs homologues français sur la bientraitance et la répartition des rôles dans le fonctionnement des services. Ces visites d'études en France ont favorisé le rapprochement des ONG et de leurs partenaires, notamment des membres de DGASPC (direction de l'action sociale des judets), participants à l'échange à travers la création de rapports plus personnels.



Projet FSID Fondation Inocenti

Objet : Création d'un service d'intervention précoce pour enfant handicapé afin de réduire les risques d'abandon et d'améliorer le niveau neuro-psycho-moteur de ceux-ci : identification des enfants, information des mères, rééducation et activités, groupe de soutien ...

Durée : 2006-2008, Bistrita (Roumanie)

Partenaires : DGASPC, hôpital, services sociaux de la Mairie, CAMPS du Puy en Velay

Bénéficiaires : 61 enfants, 61 familles en 2007
34 enfants, 34 familles en 2008, événement avec 350 enfants

Principaux apports :

- Soins médico-psycho-sociaux aux enfants handicapés
- Mieux être des familles
- Savoir faire des professionnels

Suites : Création d'un centre d'action médico-sociale précoce en projet



Projet FSID FOC

Objet : Création d'un service d'assistance aux mineurs délinquants : accueil des enfants à la journée, en après l'école, pendant les vacances (activités parascolaire, jeux, ...).

Durée : 2006-2008, Bucarest (Roumanie)

Partenaires : DGASPC secteur 3 et 6

Bénéficiaires : 35 jeunes en 2007, 49 jeunes en 2008

Principaux apports :

- Réussite scolaire
- Réduction de la délinquance
- Mise en place d'un centre pérenne et de procédures transférables dans le secteur de la délinquance

Suites : Reprise du service par la DGASPC secteur 6

Un programme efficace à court terme

L'enjeu du FSID était que les autorités locales, et notamment les DGASPC, s'impliquent et s'engagent dans la mise en œuvre du service afin d'en faciliter la reprise.

Les projets FSID ont permis de créer de nouveaux services, même ils s'inscrivent dans une continuité de projets et programmes qui les ont précédés. Ils reprennent des activités classiques de la structure comme les thérapies pour le FICF ou les prestations d'intervention précoce et thérapie pour la Fondation Inocenti.

Les partenariats sont au cœur du projet, mais ils peuvent être limités à un nombre de partenaires restreint, parfois l'ONG, la collectivité et éventuellement une autre structure.

Les services mis en place dans le cadre du FSID ont été de qualité. Comme nous l'avons développé dans le 2^e partie de ce rapport, les résultats attendus en termes de service ont été atteints.



Projet FSID FICF

Objet : Réaliser un réseau spécialisé des services communautaires pour la prévention de l'abandon et de la maltraitance des enfants : rencontres mensuelles, assistance technique, supervision, séances de travail avec des mères, thérapie individuelle et de groupe.

Durée : 2006-2008, Bucarest (Roumanie)

Partenaires : DGASPC secteur 1 et 6, 2 centres de placement publics, 3 centre privés, une fondation roumaine, ANSPC, PEP 35

Bénéficiaires : 9 parents, 111 enfants, 119 mères, 18 à 28 professionnels en 2007
75 enfants, 135 mères, 15 à 23 professionnels en 2008

Principaux apports :

- Réduction des troubles du comportement des enfants
- Confiance en soi des enfants

Suites :

- Poursuite des rencontres mensuelles du réseau
- Poursuite des thérapies

Des reprises de services à différencier

Huit projets sur dix ont été « repris ». Dans la réalité, la notion de reprise de services recouvrent des situations assez différentes. Nous avons constaté plusieurs cas de figures

- Des services co-financés par la collectivité

Le service reçoit un financement de la collectivité. Il continue à être porté et mis en œuvre par l'ONG. C'est le cas du projet Aurora-ASCHF-R, de celui de la Fondation Inocenti et peut être de celui de la Fondation pour le soutien communautaire²⁹. La Fondation Inocenti souhaite structurer ce service sur la forme d'un Centre spécialisé pour l'intervention précoce auprès des enfants en situation de handicap. Début 2009, elle était à la recherche des financements manquants pour réaliser ce projet.

- Des services repris par la collectivité

Le service est repris par la collectivité qui le porte et le gère. C'est le cas des projets de la Fondation Caminul Philip et de FOC. La collectivité récupère le matériel et garde le personnel recruté dans le cadre du projet. Pour l'usager, le service reste le même.

- Des « services » bénéficiant d'accord de collaboration

La collectivité collabore au « service » en participant au groupe de travail ou réunion, mais elle n'apporte pas a priori de financement. Ces « services » sont plutôt des réseaux. C'est le cas des projets UCOS et FICF. Le projet UCOS a consisté à mettre en place un réseau d'acteurs qui a réalisé un diagnostic sur la violence et à mener une réflexion sur les besoins et actions à mettre en place pour lutter contre. Les activités du réseau FICF se sont poursuivies sur fonds propres.

- Une action du service reproduite par la collectivité

Une action du « service » expérimenté est reproduite par la collectivité dans d'autres lieux. C'est le cas des Centres de ressources pour l'Education parentale et la Prévention de l'abandon initiés par la Fondation Copii Nostri. La Mairie et l'inspection académique ont ouvert des centres dans trois écoles. Ils fonctionnent avec le personnel de l'école. La fondation Copii Nostri a fourni le matériel

²⁹ Nous manquons d'informations précises sur ce projet

pédagogique. Le service initial financé par le FSID était beaucoup plus large (formation, visite à domicile, cours, plan d'intervention pour les familles en difficulté...)

Enfin deux cas où la collectivité n'a pas financé le service. Il s'agit du projet de la Fondation Parada qui était sur la thématique difficile des enfants des rues et du projet de la Fondation Roumaine pour les enfants la communauté et la famille pour cause de changement politique.



Projet FSID UCOS

Objet : Mettre en place un réseau multi-acteur pour combattre la violence par des actions de concertation : table ronde, études... pour analyser de la situation et du niveau de l'offre de service.

Durée : 2006-2008, Sibiu (Roumanie)

Partenaires : 10 membres dont DGASPC, ONG, direction du travail, services municipaux

Bénéficiaires : familles

Principaux apports :

- Amélioration des relations entre les bénéficiaires et les membres de leur famille
- Accès aux droits

Suites : Groupe de travail fonctionnant encore

Au regard de cette analyse, nous considérons qu'il y a :

- 2 ou 3 services cofinancés par les collectivités,
- 2 services repris par les collectivités,
- 2 réseaux auxquels participent les collectivités
- 1 service qui a été partiellement reproduit par la collectivité dans d'autres centres

Le terme « reprise de service » recouvre une diversité de situation. Il y a en réalité eu 2 à 3 cofinancements d'activité par les collectivités et 2 reprises de services sur les 10 projets financés. Le bilan est donc mitigé.

Au regard du budget affecté à ce fonds, l'efficacité du FSID est donc relative.

Enfin, notons également que tous les services « repris » sont d'envergure très diverse, même s'ils répondent toujours à un besoin bien identifié.

.3.4.3. La délégation de services aux associations, une problématique essentiellement roumaine qui peine à aboutir



La délégation de services, un enjeu ambitieux du PROCOPIL

« Le PROCOPIL, ... s'engage à participer à la réflexion sur la répartition des rôles entre les différents acteurs de la protection de l'enfance, et à proposer une méthodologie de régulation s'inscrivant dans une politique d'action sociale départementale.

L'intérêt de s'appuyer sur des projets pluri acteurs, dans des départements différents, est de concevoir un système de régulation adaptable aux éléments contextuels, des spécificités relevant d'une logique locale et propre au département. De plus, l'intérêt de concevoir cette méthodologie de régulation sur la base de la mise en œuvre de ces projets est de se tenir à une réflexion bâtie sur l'expérience qui devrait permettre d'éviter les écueils de la parution d'une loi dont les modalités d'application seraient difficiles.

Le résultat espéré est la mise en œuvre d'une organisation départementale efficace dans le domaine de la protection de l'enfance, de la jeunesse et de la famille, fondée sur un partenariat, et une répartition des rôles établie, entre acteurs institutionnels et associatifs.

Inscrire cet objectif dans le cadre d'un programme de coopération franco-roumain confie un rôle d'importance à la France dans l'accompagnement des conseils de judets en vue d'accueillir cette nouvelle organisation décentralisée. Cela implique un champ d'intervention très vaste pour les conseils généraux français désireux de développer une politique de coopération internationale dans laquelle seront sollicités directement leurs savoirs faire en matière d'élaboration de politique départementale et de partenariat avec les associations en charge de dispenser un service relevant de l'intérêt général »

Extrait du document programme PROCOPIL

La délégation de services, une problématique de l'agenda roumain

Comme l'avaient suggéré les enseignements du PCER, la délégation de service fut une préoccupation centrale dans les premières années du PROCOPIL : « *Le PROCOPIL s'inscrit dans une démarche d'amélioration des politiques publiques. Pour ce faire, les acteurs du PROCOPIL ont choisi un levier de plaidoyer précis [...] : la délégation de services sociaux d'intérêt généraux aux associations et l'appui à la décentralisation* » (compte-rendu technique et financier de la phase préparatoire 2006).

Lors de l'élaboration du PROCOPIL, la délégation de services était en pleine actualité en Roumanie avec la promulgation de la loi sur la protection de l'enfance en 2005 qui prévoyait le transfert de services sociaux aux associations (voir partie 3.2.3). Une expérimentation nationale avait d'ailleurs été lancée pour développer ce dispositif dans 5 départements, or un seul Judet l'expérimentait avec succès. Les ONG restaient dépendantes de dispositifs de financements à court terme, à travers des subventions et conventions de coopération. La délégation de service, s'appuyant sur de véritables projets de service avec des moyens correspondants, constituait un enjeu de taille pour les associations roumaines.

En Bulgarie, bien que récente, la délégation de services semble poser moins de problèmes. Les financements d'État ont été décentralisés au niveau des municipalités en 2007. Celles-ci peuvent déléguer le service à des ONG, à travers une procédure de type appel à projet ou concours. Les établissements de placement restent gérés par les municipalités. Les ONG bulgares rencontrées indiquent que la délégation de service ne pose pas de problème majeur.

En République de Moldavie, il existe une volonté forte des ONG de créer des services et de les remettre aux autorités locales (municipalités) dans un contexte où les moyens financiers ne sont pas là. Il n'existe pas de cadre législatif sur la délégation de services. A l'occasion du PROCOPIL, les moldaves ont pris conscience des enjeux et modalités de la délégation de services à laquelle il s'intéresse à présent.

Concevoir une vraie délégation de services

En Roumanie, le groupe de travail sur la Délégation de services publics s'est constitué pour « faire évoluer le cadre législatif sur la délégation de services et attirer l'attention des autorités sur les lacunes législatives »³⁰. En effet, le texte de loi roumain (loi de 2005) propose un transfert du service social en l'état, sans réflexion sur le service lui-même et sur ses conditions de mise en œuvre. Aux dires du groupe, la délégation de services a plus été conçue par l'Etat en vue de réduire ses propres coûts que pour concevoir de véritables services d'intérêt général. Il ne prend pas non plus en compte les services proposés par les ONG.

A partir d'une analyse de l'expérience française et de la situation roumaine, le groupe de travail a mis en avant la nécessité de réaliser en amont de la délégation une évaluation des besoins. A partir de cette évaluation, il est possible d'élaborer un projet de service, et de préciser les conditions de réalisation et de financement. Il doit s'appuyer également sur l'analyse de l'offre de services existant.

La délégation de service doit faire l'objet d'un contrat engageant les deux parties et s'inscrire dans les priorités du judet définie en concertation avec les ONG.

Cette réflexion sur la délégation de services concerne bien sûr les services à l'enfance. Ceux-ci sont les plus importants au sein des DGASPC, mais elle concerne aussi tous les services sociaux.

Une situation bloquée en Roumanie

La question de la délégation de services en Roumanie s'est heurtée aux difficultés de terrain. La décentralisation a donné le pouvoir aux DGASPC et aux SPAS qui peuvent déléguer les services aux ONG, mais un seul judet a tenté l'expérience avec succès (Arad). Les résistances à la délégation de services sont multiples :

- elle est synonyme de perte d'influence pour les chefs de services. Elle génère une perte de budget pour les responsables qui gèrent les services susceptible d'être délégué. Avec une fonction de coordination des services sociaux et une fonction de fournisseur de services, les DGASPC sont en mesure de fournir le service ou l'attribuer à un tiers. Les directions préfèrent conventionner sur le court terme avec des associations choisies dans l'offre associative;
- la délégation d'un service génère également la perte potentielle d'un espace de « fidélisation » : les élus ou les chefs de service peuvent parfois placer leurs proches dans ces services, ce qu'ils ne peuvent plus faire après une délégation ;
- autre élément qui ne joue pas en faveur de la délégation de service, les élus sont généralement peu sensibles aux questions sociales et se préoccupent assez peu de ces services. Mettre en place une délégation de service demande une volonté politique, du temps et de l'énergie qui est plutôt mise ailleurs;
- les ONG ne sont pas motivées par la délégation de service dont la mise en œuvre pose de nombreux problèmes : il n'y a pas de méthodologie précise pour la

³⁰ Compte-rendu n°1 du groupe Délégation de services, mars 2007

délégation de service, mais surtout les conditions techniques et financières de mise en œuvre ne sont pas à l'avantage des associations. Elles doivent par exemple garder l'ensemble du personnel du service de la DGASPC, prendre en charge les bâtiments, la maintenance du mobilier...

- la délégation de service demande aux ONG une assise financière, des compétences techniques et en termes de gestion que toutes les ONG n'ont pas.

Les représentants des DGASPC et de l'ANPDC que nous avons rencontrés ont cependant été sensibilisés à la question de la Délégation de service par les travaux du groupe sur la Délégation de service mais aussi par le projet Renforcement institutionnel. L'idée semble progresser. En revanche, les DGASPC ne semblent pas prêtes à négocier avec les ONG une stratégie départementale de services.

.3.4.4. Vers un renforcement des capacités organisationnelles et institutionnelles des collectivités locales

Les travaux sur la délégation de services publics montrent que celle-ci doit être envisagée dans le cadre plus global de l'élaboration et la mise en œuvre des politiques sociales. A partir de 2009, le PROCOPIL a donc élargi son approche, passant de la logique de service à l'organisation et la gestion des politiques d'action sociale. Il s'agissait de travailler en amont de la question de la délégation de services sociaux, sur la programmation des politiques d'action sociale. Cette évolution s'est concrétisée à travers le projet Renforcement institutionnel et action sociale. L'originalité de ce projet au regard du PCPA était de s'adresser directement aux collectivités locales en tant qu'acteurs principaux du projet.

Ce projet s'inscrit dans un contexte où le partenariat des ONG avec les collectivités locales devient indispensable. À travers six séminaires, il a encouragé les acteurs des politiques à réfléchir à leurs modalités d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques d'action sociale.

Le partenariat avec les collectivités locales, un enjeu dans les trois pays

En Roumanie, Bulgarie et République Moldave, le partenariat des ONG avec les collectivités locales représentent un véritable enjeu sur le développement des politiques et services d'action sociale.

En effet, les trois pays ont mis en place des processus de décentralisation, voire plutôt de déconcentration en République Moldave. C'est à l'échelon local que se décident de plus en plus les politiques sociales. Au niveau national, l'État garde généralement une maîtrise sur les procédures, les agréments, mais disposent d'un budget affecté aux politiques sociales très limités.

La mise en œuvre de l'action sociale se joue au niveau local et l'amélioration de la qualité des services sociaux relève alors en grande partie des collectivités locales.

Parallèlement, les financements internationaux dans ces trois pays se réduisent. Les ONG se tournent donc vers les collectivités locales pour financer les services qu'elles mettent en place en direction de l'enfance.

Dans ce cadre, la mobilisation des collectivités locales sur la question de l'enfance devient stratégique. La réflexion à mener dépasse le secteur de l'enfance et concerne plus largement sur les politiques sociales. Les partenaires du PROCOPIL ont alors imaginé en 2009 un projet pour favoriser le développement des politiques et services d'action sociale, le projet « Renforcement institutionnel et action sociale ».



Mémo sur la décentralisation

Roumanie

- Décentralisation de la gestion des services sociaux au niveau des judets et des communes.
- L'état garde une maîtrise en définissant les méthodologies et en attribuant un budget

Bulgarie

- Décentralisation de la gestion des services sociaux au niveau des municipalités

République Moldave

- Déconcentration de la gestion des services sociaux au niveau des Raions et municipalités.

Le projet Renforcement institutionnel et action sociale

Le projet Renforcement institutionnel et action sociale visait à réaliser un état des lieux des politiques d'actions sociales dans des départements des 4 pays impliqués, sous la forme de 6 séminaires, organisés d'octobre 2009 à mars 2010.

Le projet RIAS a été conçu avec les collectivités, notamment les DGASPC d'Arges et d'Arad qui ont participé au comité régional du 14 janvier 2009 à l'initiative du projet.

Suite à ce comité, Solidarité Laïque a sollicité Cités-Unies France (CUF) et l'Assemblée des Départements de France (ADF) afin qu'ils identifient des départements ayant des actions de coopération décentralisée sur le thème des politiques sociales et Roumanie et Bulgarie. Quatre départements français ont été identifiés.

Parallèlement, un appel a été lancé par l'Association nationale des municipalités bulgares aux municipalités pour retenir 2 municipalités intéressées. Il s'est s'agit de Pazardjik, déjà identifié par le RNE dans le travail sur les questions de délégation de services et la Municipalité de Varna, partenaire de coopération décentralisée du département du Nord.

L'Association des maires de Cahul avait été identifiée par l'Alliance lors de l'étude FARD.

Ainsi, 10 départements ont participé à ce projet : 3 judets roumains, 1 raion moldave, 2 municipalités bulgares et 4 départements français (beaucoup plus de départements ont participé mais 10 se sont impliqué fortement notamment dans l'organisation des séminaires d'état des lieux).

Un séminaire a eu lieu dans chaque département de l'Est. Les séminaires se déroulaient sur deux jours. Chacun comprenait un temps de présentation des politiques d'action sociale dans les 4 pays au niveau local et national, puis une étude comparée de pratiques de programmation et de gestion de service. Des thématiques spécifiques étaient prévues pour chaque séminaire. Enfin, à l'issue du séminaire, des pistes d'action étaient identifiées pour renforcer les pratiques des collectivités locales. Le projet a été suivi par un groupe de suivi transnational qui l'animait et en tirait les enseignements. Avec des interventions de grande qualité, notamment de la part des directeurs d'action sociale des collectivités françaises, de nombreuses questions y ont été abordées: l'organisation territoriale des politiques, l'identification des besoins, la délégation de service, la planification, la participation des acteurs locaux et des bénéficiaires, l'animation territoriale, la formation des professionnels et des élus... Sur chacun de ces thèmes, des besoins ont été identifiés et des pistes d'action ont été imaginées. Le groupe de suivi transnational en a fait le bilan a proposé un

programme d'action avec une méthodologie de mise en œuvre. Ce projet a été enrichi et validé lors du comité régional de mars 2010. Il fait partie du projet post-PROCOPIL.

Ce projet a eu la particularité d'associer ONG, autorités publiques nationales et surtout les collectivités locales. Il a été financé par le PROCOPIL, mais aussi par le Ministère des Affaires Etrangères et Européennes - Action extérieure des collectivités locales, le Conseil Général de Savoie, ainsi que les conseils généraux de la Marne, l'Aveyron et du Nord dans le cadre de leurs politiques de coopération décentralisée. L'association Pays de Savoie Solidaire, opérateur du conseil général de Savoie sur la coopération décentralisée et Solidarité Laïque ont co-porté ce projet, respectivement pour la DAECL et l'AFD.

Une forte participation des directions sociales de collectivités locales

Une vingtaine de collectivités locales ont participé aux séminaires. Les collectivités accueillant les séminaires étaient directement impliquées dans la mise en œuvre du projet puisqu'elles organisaient directement les séminaires.

Chaque séminaire a rassemblé entre 40 et 60 personnes représentants des pouvoirs publics de tous niveaux, notamment des membres de directions sociales des collectivités locales, et des ONG (40 à 50 personnes attendues). Les autorités publiques ont suivi avec beaucoup d'intérêt les séminaires. On regrettera cependant la faible participation des élus à ces séminaires, exception faite des moldaves.

Un encouragement à repenser les modalités de mise en œuvre des politiques sociales

Les séminaires ont permis aux participants de mieux percevoir les spécificités et les faiblesses concernant la mise en œuvre de leurs propres politiques d'action sociale en comparaison avec celle des autres pays. « *A travers l'exemple de la décentralisation bulgare notamment, nous avons acquis une réelle capacité à examiner des formes réelles de service social en concordance avec les législations en vigueur* » précise un responsable moldave. Dans l'évaluation réalisée à l'issue des séminaires, les participants indiquent et identifient les « bonnes pratiques » qu'ils ont découvertes. Le contenu des séminaires a bien répondu à leurs attentes professionnelles (Oui tout à fait 66%, plutôt Oui, 25 %) ³¹.

Les représentants des collectivités locales présentes portaient déjà un intérêt particulier aux questions de programmation des politiques sociale, mais les séminaires les ont encouragés à poursuivre leurs réflexions dans ce sens. Beaucoup se questionnent : sur la manière de réaliser une étude de besoins lorsque les moyens financiers manquent, sur les différentes modalités de mise en œuvre des services. « *Sur la délégation de services, on a réfléchi, essayé de voir comment on pourra améliorer pour compléter notre législation* » indique un responsable de DGASPC.

Des roumains apprécient d'avoir pu développer des liens avec d'autres judets intéressés par ces questions. Un maire moldave souhaite poursuivre ces échanges avec des maires d'autres pays.

Certains sont confortés dans leur choix. Un responsable de DGASPC déclare « *Je vais lancer 2 délégations de service public et je vais organiser la territorialisation. Les séminaires m'ont conforté dans cette orientation* ». Le maire d'une commune moldave, déclare que « *suite à ce séminaire, le partenariat a permis de passer un contrat de promotion et de soutien au développement des services sociaux* ».

Pour l'Alliance, les séminaires ont permis de conforter une idée centrale : le renforcement de la capacité des ONG et la mise en place d'une méthodologie d'identification des besoins qui

³¹ Les réponses aux questions d'évaluation passé à la fin de chaque séminaire indiquent que les séminaires ont tout à fait répondu aux attentes des participants à 66%, plutôt bien répondu à 25%.

concernent l'ensemble des acteurs, qu'il s'agisse des bénéficiaires, de la société civile, des élus ou des autorités publiques des raions et communes. Les cinq ONG ayant réalisé l'étude FARD pourraient notamment organiser une consultation auprès des bénéficiaires et autorités pour initier des services sociaux.

Enfin, notons surtout que les collectivités locales ayant participé à cette démarche lors du PROCOPIL³² ont souhaité poursuivre leur réflexion et aller vers des transformations concrètes à travers mise en place d'expériences dans le cadre du nouveau projet post-PROCOPIL (identification des besoins, programmation, articulation et implication des acteurs). Une dynamique semble s'être réellement formée.

Le projet Renforcement institutionnel et action sociale est vécu par les coordinations du PROCOPIL, et plus particulièrement par Solidarité Laïque comme le point d'orgue du Programme³³. Il constitue effectivement un aboutissement de la composante Plaidoyer en ce qui concerne la mise en œuvre territoriale des politiques d'action sociale et pousse à son paroxysme le principe de concertation avec les pouvoirs publics puisque les collectivités sont au centre de ce nouveau projet.

L'élargissement de l'enfance aux politiques sociales a permis de mobiliser les collectivités territoriales et de trouver des partenariats de coopération décentralisée. L'enfance était un secteur trop pointu.



A retenir

- *Des coordinations structurées et reconnues*
- *Des partenariats productifs entre coordinations et autorités publiques nationales*
- *Des ONG et partenariats locaux confortés*
- *Une contribution des ONG à l'évolution de la législation*
- *Un passage à la logique de services difficile*
- *Un élargissement du champ d'intervention de l'enfance aux politiques sociales*
- *Une implication croissante des collectivités locales au fil du programme*
- *Le renforcement institutionnel des collectivités comme outil d'évolution de la mise en œuvre des politiques sociales*

³² Les collectivités locales participant au projet RIAS post-Procopil sont les judets d'Arges, de Tulcea, de Neamt, de Arad ; les départements de l'Aveyron, de Savoie, de la Marne, du Nord ; les municipalités de Veliko, de Tarnovo, de Varna, de Lovech ; le raion de Cahul.

³³ La réussite de ce projet ne doit pas faire oublier tous les autres dimensions du PROCOPIL qui confortent également la qualité de services : plaidoyer national pour faire évoluer la législation, formation des professionnels, projets partenariaux...

.4. UNE GOUVERNANCE DANS L'ACTION

.4.1. UN PROGRAMME-PROCESSUS

.4.1.1. Des composantes réorganisées tout au long du programme

Les composantes ont évolué tout au long du programme. Les quatre composantes clés sont les composantes Projet, Formation, Plaidoyer et Coordination, mais selon les années, elles se présentent dans un ordre et avec un contenu parfois différents ³⁴.



L'évolution des composantes

Les composantes en 2006 :

- 1 : la dimension projet en Roumanie
- 2 : la formation
- 3 : l'élargissement régional
- 4 : la dimension plaidoyer
- 5 : la coordination générale

Les composantes en 2009

- 1 : le plaidoyer
- 2 : la formation
- 3 : la consolidation du réseau régional
- 4 : l'animation et la coordination générale

En 2007, les contacts et les partenariats ayant été établis avec les acteurs moldaves et bulgares, la composante Élargissement régional a disparu en tant que telle, les actions en direction de ces pays étant intégrées dans les autres composantes.

En 2008, la composante Projet évolue vers l'échange de pratiques entre structures de différents pays portant des projets financés dans le cadre de cette composante, entre professionnels sur des thématiques précises et sur les questions de la formation.

En 2009, la fin du PROCOPIL approchant, la composante Consolidation du réseau régional apparaît, alors que la composante Projet disparaît.

La composante Projet

La composante Projet concernait le soutien à des projets de services à l'enfance, portés par des ONG et en lien avec un/des partenaires publics. Elle s'est initialement appuyée sur trois fonds et une action thématique :

- Le Fonds de Soutien aux Initiatives Départementales (FSID) ;
- Le Fonds d'Appui aux Réseaux Départementaux (FARD) qui sera rattaché à la composante Plaidoyer à partir de 2007 ;
- Le Fonds de Soutien aux Initiatives Innovantes (FSII), qui a été ajouté à cette composante à partir de 2006 et a pris fin en 2008.
- Les Actions de Participation des Jeunes (APJ), qui s'est limité à une action en 2006

³⁴ Une présentation sommaire des évolutions de chaque composante est présentée ci-dessous. L'historique détaillé des principales composantes est proposé en annexe.

La composante Formation

La composante formation s'est organisée à l'origine autour de deux axes : les formations transversales et les formations thématiques, à savoir la maltraitance infantile et violences domestiques, le handicap, l'animation socio-éducative et enfin l'insertion des jeunes.

Quatre changements majeurs ont eu lieu au cours du programme sur la formation :

Début 2007, l'éducation parentale vient s'ajouter comme thématique de formation aux quatre identifiées dès le départ.

En 2007 et 2008, parallèlement aux sessions de formation thématique, quatre conférences-débats avec des ateliers de travail sont organisées, ouvertes aux professionnels des ONG, des structures publiques, aux universitaires, sur le thème de « la promotion de la bientraitance pour les enfants de Roumanie et leurs parents ». Un changement de perspective est proposé qui consiste à mettre l'accent sur la bientraitance plus que sur la maltraitance.

La composante Formation ne concernait initialement que la Roumanie. A partir de 2008, des formations furent mises en œuvre en Bulgarie et République moldave.

Enfin, à partir de 2008, une dimension plaidoyer s'est développée dans chaque thématique de formation afin de faire évoluer la législation sur les référentiels de formation et référentiels métier.

La composante formation a évolué vers une structuration en un pôle de formation régional Est européen des travailleurs sociaux en 2010.

La composante Plaidoyer

Dans le prolongement du PCER, les acteurs du PROCOPIL s'étaient engagés dans un travail de réflexion et de lobbying, portant sur la délégation des services publics dans le domaine de la protection de l'enfance. La composante Plaidoyer du PROCOPIL était alors centrée sur la délégation de services avec pour objectif de faire évoluer, dans son contenu et son application, le paquet législatif sur la protection de l'enfance de 2005.

À partir de 2008, dans le cadre de cette composante, on assiste à un double dépassement : on passe de la protection de l'enfance *stricto sensu* à l'action sociale en général, et de la procédure de délégation de services à l'élaboration des politiques d'action sociale dans les collectivités locales. Cette nouvelle orientation prendra la forme du projet Renforcement institutionnel et action sociale. D'octobre 2009 à mars 2010, six séminaires sont organisés dans les trois pays, qui associent collectivités locales, pouvoirs publics et ONG.

La composante Coordination

Dans ce domaine, le programme a démarré avec, dans chaque réseau partenaire, une coordinatrice PROCOPIL. En 2007, la décision a été prise de « *supprimer cette fonction et de renforcer la fonction de coordinatrice de programmes des réseaux et remplacer ces coordinateurs (trices) par des coordinateurs de programme* »³⁵. Le PROCOPIL change ainsi de sens : ce n'est plus un programme qui englobe des réseaux membres, mais un programme qui accompagne, qui se met au service de la stratégie des réseaux membres.

³⁵ Compte-rendu du comité régional 2007

.4.1.2. Des priorités qui évoluent

Ces réorganisations dans les composantes traduisent des évolutions dans les priorités du programme.

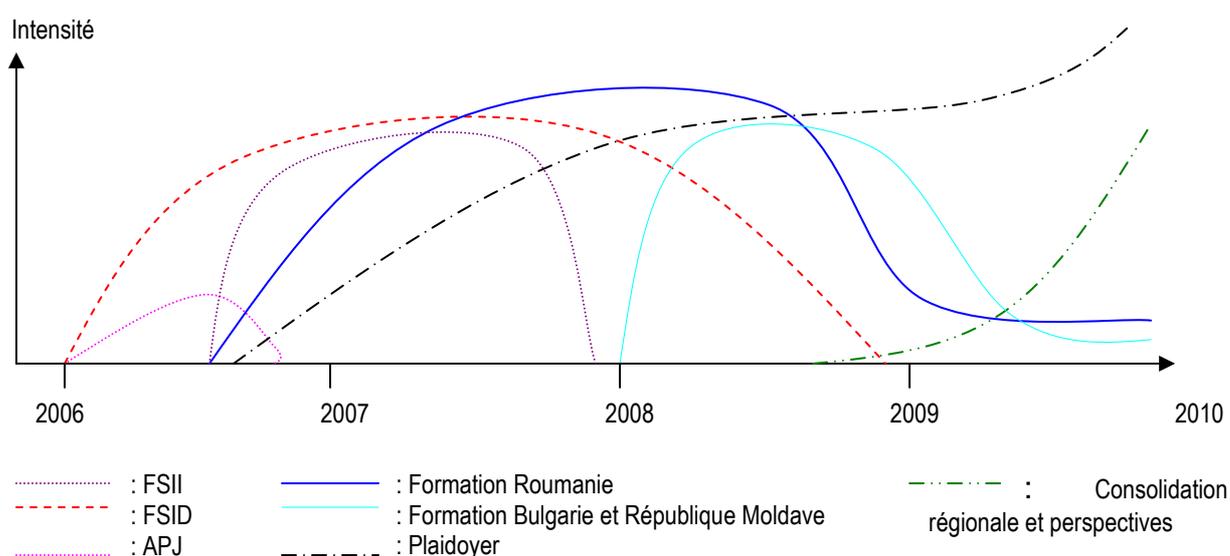
Les différentes périodes du programme

Nous avons reconstitué des phases dans le déroulement effectif du PROCOPIL. Au fur et à mesure du programme, les composantes ont été plus ou moins importantes. Les priorités ont été les suivantes :

- 2006 – 2007 : les projets qui visent au renforcement des ONG (APJ, FSID, FSII)
- 2007 - 2008 : les actions de formation
- 2008 – 2009 : les actions de plaidoyer
- 2009 – 2010 : consolidation régionale et perspectives

Cette dernière phase est une phase de transition avec l'élaboration de projets post-PROCOPIL.

Ces évolutions peuvent être schématisées ainsi :



Les tendances

Derrière ces évolutions de programme se trouvent des évolutions de contenu. Trois tendances peuvent être identifiées :

Le public cible a évolué. Il concernait en début de programme les enfants et leurs familles, ainsi que les professionnels de l'enfance. À partir de 2008, il n'y a plus d'actions concernant directement les enfants et leurs familles. Le programme s'est recentré sur un public direct : les professionnels de l'enfance. La formation elle-même est devenue plus technique.

Tout au long du PROCOPIL, le renforcement des capacités des ONG était au cœur du programme. Celui-ci se termine par un programme de renforcement des capacités visant principalement les collectivités locales.

Enfin, la thématique du programme s'est élargie puisqu'on est passé du cadre de la protection de l'enfance à l'élaboration de politiques d'actions sociales (la thématique du

programme s'est élargie de la protection de l'enfance aux Droits de l'enfant et plus largement à l'Action sociale)

Des évolutions en réponse à des besoins identifiés

Toutes ces évolutions furent progressives, répondant chacune d'elle à des besoins qui ont émergé au cours de l'action. Elles traduisent la capacité du PROCOPIL à s'adapter à son contexte. Les évolutions dans la programmation du PROCOPIL sont généralement liées aux enseignements tirés lors de la mise en œuvre des actions. Les formations ont ainsi donné lieu à l'ouverture des « chantiers-plaidoyer » sur la reconnaissance des métiers. Le projet « Renforcement institutionnel et action sociale » est né dans le prolongement des groupes de travail sur la délégation de services publics.

Ces évolutions ont été validées et accompagnées par l'ambassade de France qui participait aux comités régionaux où ces évolutions étaient actées. Elles apparaissent comme le résultat d'une stratégie qui se construit chemin faisant.

.4.1.3. Une cohérence, mais une faible lisibilité

Le PROCOPIL est un programme complexe et peu lisible dans le détail, pour l'extérieur mais aussi pour de nombreux partenaires y participant. Pourtant, il présente une cohérence d'ensemble.

Un programme complexe

- Un programme dense qui multiplie les entrées

Le PROCOPIL est complexe car il associe différentes entrées qui de surcroît évoluent dans le temps. L'entrée par les objectifs n'est pas la plus parlante : aux nombres de 3, ils sont assez généraux. Le programme est surtout structuré par ses composantes, dont nous avons vu précédemment les évolutions. Par ailleurs, originalité pour un PCPA, le PROCOPIL concerne trois pays, chaque coordination ayant ses priorités et son mode de gouvernance propre. Enfin, le PROCOPIL a associé une diversité d'acteurs dans les trois pays : ONG, autorités nationales, collectivités locales et réseaux de collectivités locales. Au total, environ 200 organisations. Les actions furent diverses et nombreuses, plus de 160 actions identifiées à la lecture des comptes-rendus techniques et financiers de 2006 à 2008 et bulletins d'information 2009.

- Une articulation entre objectifs et composantes non apparente

Les cinq composantes du programme ne sont pas directement rattachées aux objectifs du programme dans le document programme. Si l'ensemble des actions vont bien toutes dans le même sens, il n'y a pas une correspondance rigoureuse entre les objectifs du programme et ceux des composantes. Les résultats attendus ne correspondent pas non plus exactement aux objectifs. Le cadre logique n'est pas en tout cas la clé pour entrer dans un tel programme.

- Une faible lisibilité du programme à l'interne

Si tous les acteurs rencontrés connaissent bien le PROCOPIL, la très grande majorité des partenaires semblent dépassée par la diversité du programme. Même les ONG les plus actives du PROCOPIL n'avaient pas de vision d'ensemble du programme. « *Manque de clarté* », « *on ne se repère pas dans le PROCOPIL* » furent des remarques très régulières. Les partenaires se limitent alors bien souvent à leur propre champ d'intervention. « *Le reste, c'est trop compliqué, ça m'intéresse pas* » nous indique un responsable français d'une ONG pourtant active dans le PROCOPIL. Même s'il n'est pas nécessaire que tous les partenaires du PROCOPIL

connaissent les arcanes du fonctionnement même du programme et que par ailleurs chacun s'intéresse de fait surtout à son domaine d'action, la connaissance de l'ensemble du programme s'avère être une affaire d'expert.

Une cohérence de fond : le cadre logique implicite

Malgré cette faible lisibilité, le PROCOPIL a une cohérence d'ensemble certaine indéniable. Il s'appuie sur une charte élaborée par les partenaires français et roumains. Elle pose les valeurs communes du programme, en fixe le cadre d'action du PROCOPIL et les principes de gouvernance. La charte constitue la référence du programme, référence respectée tout au long de celui-ci.

Par ailleurs, les composantes se complètent et évoluent en fonction des besoins observés. Les coordinations et plus particulièrement Solidarité Laïque, ainsi que de rares acteurs comme l'attachée de coopération régionale ont une vue d'ensemble, et assurent dans la pratique la cohérence du programme, elle sera ensuite partagée lors des comités régionaux.

Au final, a posteriori et après réalisation, nous pouvons reconstituer un cadre logique du PROCOPIL :

Finalité : Améliorer les politiques et services sociaux dans le domaine de la protection de l'enfance.

Objectif général : Renforcer et mettre en synergie les compétences et ressources des ONG et des autorités publiques nationales et locales dans le domaine de la protection de l'enfance.

Objectifs spécifiques :

- Renforcer les capacités des acteurs du domaine de la protection de l'enfance :
 - Soutenir des projets d'ONG, en lien avec des partenaires publics
 - Développer les compétences des professionnels des ONG et des services publics concernés (formation, échange de pratiques, visite de terrain).
- Proposer des services de qualité
 - Intervenir sur les politiques au niveau national (plaidoyer, concertation dans les instances).
 - Agir au niveau territorial (réseau FARD, projet FSID, programmation RIAS, échanges et visites).
- Mettre en place une dynamique régionale sur la protection de l'enfance et les droits de l'enfant (réseau régional, centre de ressources régional)

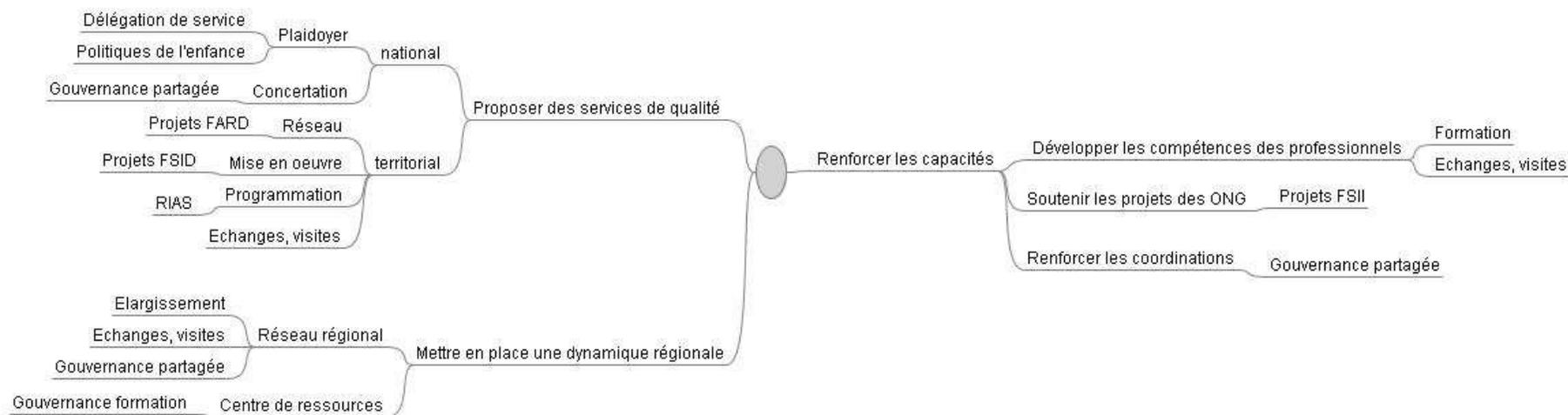
La mise en œuvre de ce cadre logique est prévue au départ en Roumanie, avec une extension rapide sur deux autres pays de la région : la Bulgarie et la République de Moldavie.

Le système de gouvernance mis en place contribue à la réalisation de ces objectifs.

Schématiquement, le PROCOPIL pourrait être présenté comme suit :

.

Les objectifs et actions reconstitués du PROCOPIL



.4.2. UNE GOUVERNANCE PARTAGEE ET PRAGMATIQUE

La gouvernance du PROCOPIL allie le respect d'un principe fondateur du PCPA -la participation des ONG et acteurs publics-, et un souci d'efficacité. La mise en tension de ces deux pôles constitue l'armature de la gouvernance du PROCOPIL. Cette gouvernance a permis de mener à bien le programme malgré quelques faiblesses, contreparties de l'efficacité du PROCOPIL.

.4.2.1. Une gouvernance partagée

Un dispositif de gouvernance pragmatique

Le PROCOPIL comprend des instances de gouvernance, mais également des instances ad hoc à qui est délégué en partie le pilotage opérationnel du PROCOPIL.

- Des instances de gouvernance

Les instances du PROCOPIL ont associé dans chaque pays des ONG membres du réseau de coordination et souvent bénéficiaires, les autorités publiques nationales, les représentants des collectivités locales (municipalités et département) et l'ambassade de France.

La participation des autorités aux comités de suivi du programme est une spécificité des PCPA, mais surtout une innovation importante pour les coordinations nationales. Les autorités publiques ne sont habituellement pas conviées à la gestion des programmes des ONG.

Au centre des instances formelles, le comité régional est le comité de pilotage du programme. Il s'est réuni une fois par an, rassemblant de 20 à 25 personnes des 4 pays. Les réunions des comités régionaux sont très denses. Elles font le bilan de l'année écoulée et définissent un plan d'action pour l'année à venir. Les propositions sont préparées par les équipes de coordinations qui seront chargées de les porter lors du comité régional, et notamment par Solidarité Laïque. Les décisions sont prises par le comité régional et sont ensuite mise en œuvre par les partenaires au niveau national. Au besoin, des réunions ont lieu par la suite pour expliquer des décisions, trouver un consensus dans la mise en œuvre pour répondre aux attentes des acteurs sans remettre en cause les décisions du comité régional.

Les comités nationaux constituent les instances nationales de suivi du programme. Ils permettent également de « *recueillir les propositions des acteurs au fur et à mesure de l'avancée des projets* » Ils se sont réunis un à trois fois par an, regroupant entre 10 et 25 personnes selon les réunions. A l'exception des comités français, les réunions des comités nationaux se sont progressivement articulées avec les réunions des instances des coordinations. Toujours à l'exception de la France, les réunions des comités nationaux sont ainsi aujourd'hui intégrées aux instances propres des réseaux.

- Des instances ad hoc

À côté de ces deux instances de gouvernance, d'autres « instances » se sont constitués en fonction des besoins et à différents niveaux. Elles sont composées de manière pragmatique, au regard du thème traité, mais elles associent généralement toutes des ONG et les pouvoirs publics intéressés.

Ces « instances » ad hoc concernent d'une part le pilotage des projets, au niveau régional ou national. Elles vont élaborer les termes de références des appels à projet, sélectionner les projets (comité de sélection), suivre le projet Renforcement institutionnel et action sociale (groupe Suivi transnational) ...

Elles concernent d'autre part l'élaboration de projets : ateliers européens, projet Renforcement institutionnel et action sociale...

De nombreuses réunions ont eu lieu sur la formation. Certaines peuvent être considérées comme des « instances » ad hoc par leur fonction stratégique et la participation des pouvoirs publics, comme le forum formation début 2008 avec un travail sur le plan d'action 2008 en lien avec les stratégies nationales ; la journée en décembre 2008 sur les suites à donner à la composante formation ou même le séminaire de préparation du projet Droit à la formation de Borovetz (Bulgarie) en 2009.

Le dispositif de gouvernance ne paraît pas lourd compte tenu de la complexité des PCPA. Nous avons comptabilisé plus de 60 réunions d'instances à travers les comptes rendus techniques et financiers, ce qui, sur 3 ans pour 4 pays dans le cadre d'un programme concerté, constitue un nombre relativement faible, en tout cas limité. Cependant, il est possible que certaines réunions n'apparaissant pas dans les comptes-rendus techniques et financiers aient cependant eu lieu.

Souple et assez légère, l'organisation des instances paraît pourtant complexe à une très grande partie des partenaires, y compris parfois aux coordinations. La complexité nous semble tenir à 3 éléments :

- l'ampleur du programme et donc à la multiplication d'instances différentes mais au sein desquels se retrouvent en partie les mêmes acteurs. Les réunions étaient aussi parfois difficiles à organiser avec des agendas politiques chargés de part et d'autre et compliquées à animer avec un nombre de participants importants et plusieurs langues dans comités régionaux³⁶ ;
- l'émergence ponctuelle d'instances en fonction des besoins, sans mandat et sans nom clairement identifié ;

Une implication différenciée des partenaires dans les instances du PROCOPIL

Les autorités publiques nationales ne se sont pas toutes investies au même niveau dans le PROCOPIL. Les entretiens réalisés et le degré de participation des services d'État³⁷ aux différentes réunions du PROCOPIL, et notamment les réunions de coordination et de suivi de projet, indiquent les mêmes tendances.

³⁶ Notons une difficulté liée aux différences de langues. Comme dans bien des programmes associant différents pays, la langue fut une difficulté à surmonter dans le PROCOPIL. Les traductions ont pu freiner les formations. Sur les séminaires également, les traductions ont parfois posé problème. Elles étaient de qualité inégale et elles ont pu alourdir les programmes de travail déjà très denses. Enfin, derrière les différences de langues, se trouvent souvent des différences de concepts qu'il a fallu prendre le temps d'explicitier. « *On ne progresse pas parce qu'on ne se comprend peut-être pas très bien* » regrette un responsable de formation.

³⁷ Nous nous appuyons ici sur un tableau synoptique de l'ensemble des réunions d'instances du PROCOPIL que nous avons réalisé à partir des comptes-rendus techniques et financiers. Il se peut qu'il soit incomplet, faute de données, mais il fournit a minima des données relatives.



Participation des autorités nationales aux instances du PROCOPIL*

Roumanie

Comités régionaux : 1 représentant

Comités nationaux : 0 à 1 représentant

Bulgarie

Comités régionaux : 2 à 3 représentants

Comités nationaux : 1 à 4 représentants

République de Moldavie

Comités régionaux : 1 à 2 représentants

Comités nationaux : 0 à 1 représentant

* Source : comptes-rendus techniques et financiers, comptes-rendus des comités nationaux.

Les autorités publiques nationales bulgares sont les plus investies, deux ou trois représentants participant en moyenne à toutes les coordinations nationales et régionales, réunions de suivi de projet... Cette forte participation est à mettre en lien avec l'importance de la dimension plaidoyer au niveau national pour le RNE qui est impliqué dans de nombreux travaux législatifs avec les ministères. Des liens importants se sont tissés avec les pouvoirs publics.

Les partenaires moldaves participèrent également à toutes les réunions du comité régional. Ils furent moins présents dans les comités nationaux, mais participèrent aux groupes de sélection de projet.

Les autorités nationales roumaines furent peu présentes, aux comités nationaux, malgré un programme qui a débuté plus tôt. L'ANPDC participera cependant à plusieurs séminaires organisés par le PROCOPIL. Le dialogue entre ONG et pouvoirs publics était sans doute plus difficile en amont du programme dans ce pays, dans un contexte politique instable. En revanche, les collectivités locales, les judets notamment, à travers leur Union nationale et des DGASPC, ont participé aux réunions du comité régional et, dans une moindre mesure du comité national.

Un pilotage partagé entre les coordinations

Pilote du programme, Solidarité Laïque a contribué à mettre en place un mode de gouvernance qui associe très largement les trois autres coordinations. Prenons l'exemple du document programme. Un premier document est rédigé par Solidarité Laïque suite au comité régional. Il circule ensuite auprès des équipes techniques de chaque coordination qui le complète, modifie et le valide. Il est également validé par l'attaché de coopération régionale du MAEE.

Chaque coordination est responsable de la mise en œuvre du PROCOPIL dans son pays. Elle a une relation directe avec les membres de son réseau impliqué dans le PROCOPIL.

La communication entre les coordinations a été efficace. L'information a circulé rapidement permettant des échanges d'idée et des prises de décisions rapides et collectives. Elle s'est notamment déroulée par des échanges réguliers via le mail. Cette efficacité fut possible grâce à l'interconnaissance et la confiance mutuelle entre les responsables du PROCOPIL dans les coordinations. Cette confiance s'est construite dans l'action mais aussi à travers

des profils de responsable assez similaires : des femmes, souvent de la même génération, ayant un souci d'efficacité du programme.

Les quatre coordinations sont également informées de l'activité des pôles de formation, recevant en copie tous les mails.

Les « parents pauvres » de la démocratie

Le PROCOPIL est un programme piloté par des techniciens, des chargés de mission, des directeurs..., en fait des salariés, généralement très compétents, mais on pourra regretter la faiblesse de la représentation politique et l'absence d'une partie des bénéficiaires.

Les administrateurs élus des coordinations sont peu présents dans le programme, notamment lors des comités régionaux. Même si certains participent à des temps forts comme les Ateliers Européens du PROCOPIL, ils semblent peu associés aux décisions stratégiques, notamment en Roumanie. Une responsable salariée le regrette « *Notre comité directeur n'est pas impliqué dans le PROCOPIL. Il n'a pas joué son rôle* ». Bien sûr, les instances dirigeantes des coordinations sont informées du programme, notamment grâce au fait que les instances nationales du PROCOPIL soient souvent intimement liées aux instances des coordinations, mais il s'agit d'un programme complexe et les propositions semblent souvent avoir été discutées trop rapidement. En fait, la maîtrise d'ouvrage comme la maîtrise d'œuvre ont été assurées d'abord par les équipes techniques. La responsabilité n'est pas réellement assurée par le politique.

Il semblerait que cette limite concerne également les collectivités territoriales. Les élus ont en effet été peu présents aux séminaires Renforcement institutionnel et action sociale.

Les bénéficiaires ultimes ont été quasi-absents de la gouvernance du projet. On peut considérer que les professionnels, bénéficiaires directs y ont été associés par l'intermédiaire de leurs structures, mais les parents, jeunes et enfants étaient absents.

L'implication des bénéficiaires et des administrateurs des ONG auraient demandé une énergie spécifique pour expliquer à des non-professionnels les tenants et aboutissants d'un programme en évolution permanente. Elle aurait probablement ralenti le rythme du PROCOPIL sans contribuer immédiatement à son efficacité, mais elle constitue pourtant une nécessité dans un programme dont la gouvernance se veut participative.

.4.2.2. Une efficacité pragmatique

Des gouvernances nationales intégrées

Le PROCOPIL est un programme intégré aux activités et à la vie des réseaux, en termes de gouvernance politique et de gestion opérationnelle. Chaque réseau a donc défini le mode de gouvernance qui lui semblait le plus pertinent au regard de sa propre organisation

Au niveau politique, deux coordinations sur quatre n'ont pas clairement différencié les comités nationaux de leurs propres instances.

En Bulgarie, le comité national est directement intégré aux instances de RNE : un temps au sein de l'assemblée générale est accordé au PROCOPIL. Parallèlement, un groupe de travail informel se rencontre si besoin (environ une fois par trimestre). Il échange principalement par mail.

En République de Moldavie, le Comité National et le Conseil de Coordination qui pilote le réseau sont également très liés puisqu'ils comprennent les mêmes institutions et personnes, à une différence près : les bénéficiaires de projet sont invités au comité national ; mais les

termes de référence des FARD par exemple ont été travail en atelier lors de l'assemblée générale.

Ces choix ont été motivés par le souhait de simplifier les instances animées par les coordinations. C'est aussi le moyen d'assurer une meilleure communication sur l'activité du PROCOPIL au sein des réseaux.

Solidarité Laïque et la FONPC ont gardé des instances spécifiques pour le PROCOPIL.

En ce qui concerne le niveau opérationnel, il n'y a plus de postes de coordinatrice du PROCOPIL en tant que tel depuis 2007. Les financements ont été réaffectés aux réseaux qui ont, dans leur équipe, une ou plusieurs personnes en charge des programmes, dont le PROCOPIL. A la FONPC, a responsable du PROCOPIL, a laissé sa place à deux personnes qui suivent le programme sur leur champ de compétence spécifique, l'une en tant que coordinatrice des programmes, l'autre sur la formation.

Un pilotage efficace et transparent des projets

Le pilotage du programme dans son ensemble s'est avéré transparent et efficace, notamment en ce qui concerne les nombreux projets financés.

Les termes de référence des appels à projets étaient précis et détaillés. Les critères de sélection étaient clairs et ont paru transparents aux structures bénéficiaires. Il est vrai que nous n'avons pas eu de retour de structures n'ayant pas été sélectionnées.

Les termes de référence FSII étaient relativement faciles d'accès pour les « petites » ONG, qui bien souvent avait cependant l'habitude des appels à projet européen. *« C'est différent des autres appels qui sont beaucoup plus bureaucratique comme ceux des fonds structurels ou d'adhésion. Il faut s'y plier. Là, cela s'adapte bien au projet, c'est simplifié »* nous confirme le responsable de la Fondation Sham Montana.

Les comités de sélection ne se limitaient pas à la coordination qui avait lancé l'appel à projets, mais associaient différentes parties prenantes du programme, notamment les autorités nationales et l'ambassade de France. Leur composition était connue de tous.

L'appui des coordinations aux ONG bénéficiaires s'est également révélé efficace. Il a été très apprécié, notamment par les « petites » ONG dans le cadre des projets FSII. Les coordinations roumaines, moldaves et bulgares ont mis en place un accompagnement de proximité avec les ONG. Elles ont bénéficié d'un suivi administratif et de visites de terrain notamment. Les coordinations ont apporté un appui sur le contenu même des projets, donnant des conseils et faisant des recommandations. *« Il nous ont fait des recommandations très importantes sur le groupe des 10-15 ans. RNE avait une plus grande expérience que nous et ils nous ont aidé à rendre le projet plus efficace »* précise la directrice d'Ecomission 21^e siècle.

En République Moldave, les ONG ayant bénéficié de formation ont également fait l'objet d'un accompagnement. Elles ont été rencontrées individuellement afin d'être sélectionnées pour participer à la formation. Elles ont été associées à la réflexion sur le contenu des modules en amont de la formation. Enfin et surtout, elles ont été rencontrées à trois reprises en aval de la formation. Ces temps de rencontres ont constitué des temps de supervision. Des plans d'accompagnement avec les enfants ont par exemple été élaborés à cette occasion.

L'Alliance a même proposé une formation à la gestion de projet aux ONG bénéficiaires.

En Roumanie, les projets FSID ont également été bien encadrés. Ainsi, les équipes de deux projets FSID problématiques ont été encadrés et accompagnés pendant deux semaines en début de programme. Les financements annuels étaient décidés en commission et en cas de

doute, la FONPC se rendait sur place pour visiter le projet. Les partenariats français proposés se sont avérés pertinents et très enrichissants.

Un bémol doit cependant être apporté dans le suivi des projets. Il concerne les délais de paiement. Les ONG devaient faire une avance de 3 à 6 mois. Sur les FSID, les paiements ont été très tardifs.

Un programme d'expert

Le PROCOPIL a su mobilisé tout au long de sa mise en œuvre un haut niveau d'expertise sur la question des droits de l'enfance et de la mise en œuvre des politiques sociales. Les analyses réalisées au cours des séminaires, des groupes de travail, lors des comités régionaux pour faire évoluer le programme sont de grande qualité comme en témoignent les comptes-rendus et les participants que nous avons rencontrés.

Ce niveau d'expertise est à mettre au crédit des coordinations et du MAEE. D'une part, ces acteurs, spécialisés sur la question de l'enfance, connaissent bien le sujet. Notons ici l'apport tout particulier de l'attachée régionale du MAEE qui maîtrisait à la fois la thématique de l'enfance et les situations des 4 pays concernés par le programme. D'autre part, ces acteurs ont su mobilisé au sein leur réseau, formel ou informel, l'expertise nécessaire à l'avancée des différentes problématiques. Ainsi, citons les experts du CREAL sur la délégation de services, les directeurs de l'action sociale des collectivités françaises mobilisés par l'intermédiaire de l'ADF et de CUF sur la mise en œuvre des politiques sociales au cours du projet RIAS, mais également les formateurs et structures pour les visites d'étude.

Un cadre de travail (trop) souple

La cadre de travail proposé aux coordinations et aux référents des formations était très souple. Chaque coordination a défini son propre cadre de travail : organisation des instances, adaptation des termes de référence des appels à projet pour les projets... Les groupes thématiques de formation devaient également concevoir leur propre modalité d'action. Celles-ci ont été reprécisé lors du forum formation pour une meilleure articulation avec les coordinations.

Cette marge de manœuvre importante a parfois désarçonnés certains acteurs, habitué à être « aidé » plus qu'à devoir prendre des initiatives. Ils s'attendaient à avoir des « *mandats de travail* », un cadre plus structuré ou, en l'absence de cadre précis, un retour sur ce qu'il faisait « *On se sent perdu. Je ne sais pas si je fais bien ou mal* » déplorait une responsable.

Cette souplesse a permis aux coordinations de s'approprier pleinement le PROCOPIL. Une responsable de coordination le reconnaît « *Ca nous a aidé, on a été obligé de se poser des questions, on a beaucoup découvert* ».

Cependant, les évolutions permanentes du programme, l'absence de cadre logique et la souplesse de mise en œuvre auraient probablement nécessité un cadre de travail plus précis. Avec l'absence d'un cadrage suffisant, les débuts d'actions, notamment sur la formation, ont parfois été hésitants. Les coordinations manquaient également de repères ou n'allait pas les chercher : « *Sur le FSII, on ne connaissait pas la somme d'argent, quand il serait disponible, quelle allait être les priorités, ... Le temps passe et on fait tout dans l'urgence* » se plaint une coordinatrice.

Un cadre un peu plus structuré et outillé aurait permis au programme de gagner en efficacité sans pour autant restreindre l'autonomie des coordinations. Les rôles de chacun auraient pu être mieux identifiés, la planification plus détaillée et des outils complémentaires facilitant le travail auraient pu être proposés (modèle de rapport, outil de suivi évaluation...)

Le programme aurait sans doute gagné en efficacité. La situation aurait également été plus confortable pour les coordinations lorsqu'il s'agissait de « *négozier le PROCOPIL* » auprès de leurs partenaires ou pour de nombreux partenaires qui ont pu avoir une impression de « *flou* » tout au long du programme.

Un programme dans l'action, au rythme rapide, mené par Solidarité Laïque

Le PROCOPIL a été porté par les coordinations, et plus particulièrement par Solidarité Laïque. Solidarité Laïque a généré une dynamique qui a entraîné ses partenaires. Elle en a été sa principale cheville ouvrière avec la FONPC. Elle fait souvent les synthèses des travaux du PROCOPIL et rédige les premières versions des projets et documents divers qui seront ensuite soumis aux autres partenaires. Elle s'est également portée garant tout au long du programme de l'esprit des PCPA. Un exemple : « *Les français nous ont imposé les autorités publiques dans les instances* » se souvient en souriant un responsable de coordination.

Solidarité Laïque a également donné le rythme du programme. Le PROCOPIL a été un programme dans l'action. Il a été mené sur un rythme rapide, qui n'a pas laissé beaucoup de temps à la prise de recul, au retour sur l'action, à la réflexion. La capitalisation et l'évaluation ont logiquement été les victimes de cette approche.

Pour beaucoup d'interlocuteurs, le rythme fut trop rapide. Les partenaires de toute nationalité ont regretté les séminaires menés tambour battant, la prise de décision sans temps de réflexion véritablement abouti, le passage à de nouvelles actions sans avoir tiré tous les enseignements des premières. « *Tout se fait dans l'urgence. On n'a pas le temps d'y revenir. C'est une constante du programme* » regrette un partenaire français. Il en résulte une impression de « *décisions à la dernière minute* », de « *manque de rigueur* ». Solidarité Laïque a dû composer avec les disponibilités des acteurs « *jamais disponible plus de 2 jours d'affilé* », or le programme est complexe et ses activités très nombreuses. Il aurait probablement nécessité plus de temps lors des rencontres.

Ceci est encore plus vrai pour les bulgares et moldaves. Arrivant dans le PROCOPIL, ils ont dû intégrer un programme et de nouveaux modes de fonctionnement. La composante Élargissement a rapidement disparu et ils ont dû assumer une place de coordonnateur à part entière.

Le rythme s'est encore probablement accéléré en fin de programme avec l'enjeu de monter des projets qui permettent de poursuivre ou de développer certaines actions du PROCOPIL. Solidarité Laïque a relancé régulièrement la dynamique pour que des projets aboutissent, comme par exemple celui du pôle de formation régional. Certains projets auraient sans doute nécessité de mûrir davantage.

Prenons l'exemple du projet « *Droit à la formation* ». Il répond à une préoccupation importante dans les trois pays, l'accessibilité de la formation continue pour les professionnels du social. Un séminaire a été organisé pour élaborer ce projet et monter un dossier européen sur le programme Leonardo. Un participant témoigne : « *On avait un jour et demi pour monter ce projet. Chacun a présenté son système de formation. Les discussions ont été très longues. Trois heures avant la fin du séminaire, il a fallu définir les objectifs et principales activités* ». Même s'il s'agissait finalement plus de partager les objectifs que de monter véritablement le projet, le sentiment d'un travail dans l'urgence est bien réel. Ce projet n'a pas été déposé pour diverses raisons, mais l'une d'elle était qu'il ne constituait pas une priorité pour le RNE. Il semble en réalité avoir surtout été porté par Solidarité Laïque et la FONPC.

Le rythme de travail a permis au PROCOPIL de réaliser un nombre d'actions important et d'avancer sur des problématiques clés, mais il n'a pas facilité l'appropriation par tous du programme et est ainsi parfois allé à l'encontre d'un partage véritable.

Un partenariat très étroit avec le MAEE et les ambassades de France

Depuis les origines du programme, le PROCOPIL a bénéficié d'un partenariat très étroit avec les assistants techniques du MAEE et de l'attachée de coopération régionale Droit de l'Enfant de l'ambassade de France en Roumanie. Ils ont participé activement à toutes les réunions de coordinations et sélection du projet du PROCOPIL. Ils ont également appuyé (y compris financièrement) certaines actions.

Le PROCOPIL s'inscrit dans la stratégie nouvelle du Ministère des Affaires étrangères Affaires européennes et qui au début des années 2000, s'est concrétisée dans les PCPA et s'est traduite par une ré-écriture et une ré-orientation de programmes antérieurement mis en œuvre.

Lors de son élaboration et à ses débuts, il a été largement soutenu par l'assistant technique société civile de l'ambassade de France en Roumanie³⁸ et par l'assistante technique auprès du secrétariat d'État aux droits de l'enfant en Roumanie détachée par l'Ambassade de France.

En 2008, un poste d'attachée de coopération régionale pour les Droits de l'enfant est créé pour la Roumanie, la Bulgarie et la République de Moldavie, en lien avec le PROCOPIL. Ce poste rattaché à l'Ambassade en Roumanie collabore avec les Ambassades de France des deux autres pays. Il est occupé par la personne qui suivait auparavant le PROCOPIL en tant qu'assistante technique auprès du secrétariat d'Etat aux Droits de l'Enfant en Roumanie. Elle reprend le suivi technique du PROCOPIL et en assure le suivi pour l'AFD qui reprend le suivi du PROCOPIL à la suite du MAEE.

L'attachée de coopération régionale pour les Droits de l'enfant a joué un rôle très important dans le PROCOPIL car elle avait à la fois une bonne connaissance des trois pays, du secteur de l'enfance et de ses principaux acteurs. Participant activement aux comités régionaux, à de nombreux séminaires, notamment ceux du projet Renforcement institutionnel et action sociale, elle a eu sur ce programme une triple fonction :

- experte dans le secteur de l'enfance, ses interventions sur le fond ont enrichi les débats et ont été vivement appréciées
- regard extérieur, elle pouvait prendre le recul nécessaire lors des séminaires pour reformuler les propositions.
- appui technique et mobilisation d'experts français

Elle a aussi une fonction privilégiée de relais avec l'ensemble des pouvoirs centraux.

Le MAEE et les ambassades de France dans les 3 pays ont soutenu, via notamment cette coopération régionale, le PROCOPIL mais ont également apporté un appui technique et financier complémentaire sur certains projets du PROCOPIL : Renforcement institutionnel et action sociale, projet « Accompagner la naissance », conférence sur la bientraitance.

Une bonne articulation des dispositifs financiers, au service des projets

Le PROCOPIL n'est pas le seul programme finançant des projets concernant l'enfance dans les trois pays. Nous avons constaté une bonne articulation, voire une synergie avec les autres programmes, notamment sur l'émergence de nouveaux projets.

De nombreux projets ont émergé au fur et à mesure de l'avancement du PROCOPIL, Solidarité laïque et les coordinations ont trouvé des cofinancements ad hoc : UNICEF sur le rapport alternatif ou les indicateurs de pauvreté et éducation, Ambassade de France et Ambassade de Hollande sur le projet Accompagner la naissance, la DAECCL pour co-financer

³⁸ Le poste d'assistant technique société civile de l'ambassade de France en Roumanie a été fermé en 2008.

le projet « Renforcement institutionnel », la Fondation Soros sur l'évaluation de la formation en République Moldave...

Financièrement, le PROCOPIL fut structurant pour les coordinations, mais elles se sont efforcées de mobiliser d'autres sources de financement en fonction des besoins de leurs projets et en complément du PROCOPIL. Ce phénomène semble s'être accentué ces deux dernières années, signe d'une autonomisation des projets au regard du PROCOPIL.

Surtout, cette articulation de dispositifs montre que les projets priment sur les programmes de financement.

.4.3. UNE ORGANISATION REGIONALE EN COURS DE STRUCTURATION

Le PROCOPIL est né du PCER qui associait deux pays partenaires, la Roumanie et la France. Il s'est élargi à la Bulgarie et à la République de Moldavie avec le projet de créer une dynamique régionale pour améliorer les politiques publiques de protection de l'enfance. Au niveau régional, il s'est agi de créer un réseau d'acteurs de la protection de l'Enfance et mettre en place un centre de ressources de formation régional.

.4.3.1. Le réseau régional, une organisation pertinente et informelle

L'émergence rapide d'un réseau régional

Le document programme du PROCOPIL comprenait une composante Élargissement régional qui visait à « *créer un réseau sous régional (Roumanie, Bulgarie, Moldavie) dans le domaine de la protection de l'enfance ... favoriser le croisement des pratiques entre les trois pays et la France afin d'identifier les meilleures méthodes et de contribuer à l'amélioration des législations dans le domaine de la protection de l'enfance.* »

Cette stratégie régionale s'inspirait des exemples de Médecins du Monde et de Handicap International qui depuis plusieurs années développaient ce type de stratégie en direction de la Bulgarie et la Moldavie. Ce choix s'est fait en partenariat avec les Alliances françaises de ces pays. Ce qui était visé au-delà de l'élargissement était la création d'un réseau régional de la Protection de l'enfance. Dès le second semestre 2006, cet élargissement est réalisé : « *le PROCOPIL ne comptera plus que quatre composantes, l'élargissement régional se fondant dans l'ensemble du dispositif Programme...* ».

Cette dimension régionale intègre dès lors des contextes socio-politiques très différents. La place, l'organisation de la Protection de l'enfance, la force des réseaux en place, les raisons de l'adhésion vont conduire à une appropriation très différente de l'offre du PROCOPIL. Le Programme s'en trouve enrichi, mais dans le même temps compliqué dans les attentes, les rythmes...

En début de projet, l'Alliance et RNE ont rencontré des difficultés à trouver leur place au niveau régional qui gardait la marque des préoccupations roumaines, mais en trois années, ils semblent être devenus des partenaires à part entière du PROCOPIL.

Un réseau de fait

Aujourd'hui, le réseau régional existe de fait. Durant le PROCOPIL, les coordinations ont appris à se connaître. Elles ont notamment échangé sur leurs pratiques et leurs législations. Ce réseau se traduit par une interconnaissance mutuelle, des échanges très réguliers au cours du programme, une confiance mutuelle, ... Un espace d'échange s'est de fait créé. Il

concerne au premier chef les coordinations, mais également des partenaires et autorités publiques nationales qui ont eu l'occasion de faire travailler ensemble au cours du PROCOPIL.

La richesse des échanges entre les pays a fait la preuve de l'intérêt du réseau. Les trois pays vivent des problématiques similaires, mais avec des modes de gestion spécifiques sur lequel il peut alors être intéressant d'échanger.

La décentralisation en constitue un bon exemple. Elle se met en place dans les trois pays et les services sociaux sont bien évidemment concernés. Alors que la délégation de services peine à se mettre en œuvre en Roumanie, elle fonctionne relativement bien en Bulgarie. Les échanges régionaux dans la cadre du PROCOPIL ont permis aux partenaires roumains de découvrir des expériences concrètes de délégation de services ainsi que leurs conditions de réalisation. Ils ont pris conscience de la nécessité de « *préparer les autorités locales à la décentralisation* ».

Par ailleurs, les trois coordinations viennent de montrer à deux reprises leur capacité à produire ensemble des projets à l'échelle régionale, projets qui les concernent toutes. Le projet Renforcement institutionnel et action sociale en constitue un premier exemple, même si en termes de contenu, il s'adresse principalement aux collectivités locales. Le programme post-PROCOPIL en fournit une seconde preuve. Il a été établi avec toutes les coordinations et les acteurs des différentes composantes et va effectivement mobiliser les trois pays. Il s'agissait d'un exercice difficile qui a réussi grâce aux progrès en termes de compréhension mutuelle réalisés au cours du PROCOPIL.

Les limites potentielles à son développement

Deux éléments pourraient cependant freiner le développement du réseau régional.

D'une part, le réseau semble encore assez lié au programme et aux personnes. La bonne entente et l'efficacité du travail entre les responsables du PROCOPIL ne signifient pas que les quatre organisations aient tissé des liens institutionnels suffisants pour que le réseau perdure au-delà du PROCOPIL d'un part et des personnes en charge de ce programme d'autre part.

Il en est de même dans les pôles de formation : « *On a plus beaucoup d'information depuis que les formations sont terminées* » ou « *Depuis que XXX a quitté la structure, je ne sais pas très bien où ça en est* ».

D'autre part, Solidarité Laïque a joué un rôle essentiel de chef de file et de coordination tout au long du programme, et notamment sur l'émergence, l'animation et la rédaction des deux derniers projets à l'échelle régionale, mentionnés ci-dessus. Il est certain qu'en l'absence du chef de file français, ces projets n'auraient pas vu le jour. Des projets, même de moindre envergure le pourraient-ils ? Un réseau en émergence ne peut pourtant se développer que s'il s'appuie sur des projets qui constituent une matière première, un support à l'échange. Le projet post-PROCOPIL offre différentes pistes à ce niveau.

.4.3.2. Vers un Pôle de formation régional Est Européen

Un projet longtemps nébuleux

La création d'un centre de ressources régional est l'un des objectifs affichés dans le programme initial du PROCOPIL. Il était envisagé dès le début du programme.

La FONPC était le centre de ressource de formation du PROCOPIL pour les formations en Roumanie : elle a organisé les formations transversales et en début de programme, des

missions et visites à l'étranger. Elle est également à l'origine des séminaires sur la bientraitance par exemple. Elle a organisé le Forum formation qui a marqué le lancement des formations en Bulgarie et en République de Moldavie. A partir de ce moment, la composante formation fut animée par Solidarité Laïque en lien avec les autres coordinations.

Les fonctions du futur centre de ressources régional ont été longtemps floues pour la plupart des acteurs concernés lorsqu'on nous avons réalisé nos entretiens en décembre 2009 et janvier 2010. Beaucoup n'avaient aucune idée de ce que ce centre pouvait recouvrir.

Un projet qui se précise en fin de programme

Cependant, au début de l'année 2010, le projet s'est nettement précisé. Un atelier de travail a eu lieu sur chaque thématique de formation avec les associations concernées des 4 pays en vue de prévoir les suites à donner sur la composante formation.

Le projet de Centre de ressources régional est devenu Pôle de formation régional. Il sera plus fortement porté par les réseaux. Il se propose de développer des formations dans le domaine du travail social et médico-social, notamment sur l'enfance et de développer des actions de recherches sur les métiers du social et médico-social. Les formations vont s'appuyer sur les modules élaborés par les groupes thématiques au début de l'année 2010.

L'enjeu du programme Post-PROCOPIL est de permettre à ce centre de s'autonomiser du PROCOPIL et de constituer un dispositif pérenne.

Quelques hypothèses sur une faible mobilisation

Le projet de Centre de ressources régional a été soutenu durant le programme par la FONPC et Solidarité Laïque, mais il n'a globalement pas généré beaucoup d'enthousiasme de la part des autres partenaires. Or, il apparaît difficile de construire un projet régional qui demandera un fort investissement de chacun sans plus de motivation. Plusieurs explications peuvent être apportées à cette situation :

- Les acquis de la composante formation ont été capitalisés tardivement. Il était difficile de se projeter.
- La plus-value apportée par un centre de ressources régional n'était pas évidente : les organismes de formation connaissent leur secteur, leurs partenaires... La difficulté qu'ils rencontrent est d'ordre financière et le centre de ressources n'apportaient pas de réponse à ce sujet.
- Le contexte étant très différent d'un pays à l'autre, un centre régional paraissait compliqué à mettre en place : cadre législatif, reconnaissance des métiers...
- Les coordinations ont des priorités différentes les unes des autres et des stratégies différentes à l'égard des organismes de formation membres de leur réseau. Elles n'ont pas toutes souhaité se positionner fortement sur la formation.
- Enfin, même si le centre de ressource n'avait pas fonction à intervenir directement il était perçu comme potentiellement concurrentiel pour les organismes de formation

Le pôle régional de formation devra aussi faire face à ces difficultés, mais de pistes précises de travail pouvant intéresser les principaux ont été définies ce qui constitue un premier atout. La réussite de ce projet tiendra sans doute en partie à sa gouvernance de manière à lever les réticences qui peuvent persister. A ce sujet, l'accompagnement de l'IMF décrit dans le cadre du projet post-PROCOPIL a notamment pour objectif de clarifier les enjeux et l'organisation du pôle de formation régional.

.4.4. COMMUNICATION, CAPITALISATION, EVALUATION : LES FAIBLESSES DU PROCOPIL

Avec un mode de gouvernance privilégiant l'action, les fonctions du programme demandant un temps de prise d'observation, de prise de recul et n'étant immédiatement nécessaire pour l'action ont été un peu délaissées. Il s'agit de l'information, au dehors de celle directement liée à l'action, de la capitalisation et de l'évaluation.

.4.4.1. Un dispositif de communication insuffisant

Un dispositif de communication tardif

La communication n'a pas été une priorité au début du programme. Le PROCOPIL s'est doté tardivement d'outils de communication de qualité. Le projet de stratégie de communication du PROCOPIL n'a été présenté qu'en décembre 2007.

Des plaquettes de présentation du PROCOPIL ont été élaborées en 2008. Elles ont été traduites en anglais en juillet 2009.

Les bulletins d'information ont été mis en place début 2007. Ils sont envoyés en format électronique et constitue le principale outil de liaison en interne. Au rythme d'un bulletin tous les deux mois, il propose une information factuelle sur l'avancée du programme. Une plaquette d'appel à dons a été également été réalisée à Solidarité Laïque, dons reversés au PROCOPIL.

Une communication efficace sur l'action

La communication interne fonctionne bien dans l'action, notamment grâce aux échanges par mail et grâce aux instances (comité régional, comité national). Les ONG parlent de transparence et d'efficacité. La plupart des ONG bénéficiaires du programme étaient déjà en lien avec les coordinations. Cependant, plusieurs ONG, en Bulgarie notamment, ont été informées des appels à projets FSII sans connaître les réseaux, signe d'une bonne diffusion de l'information au-delà du réseau.

Le contenu des bulletins d'information montrent également que l'information remonte bien aux coordinations.

Une communication plus insatisfaisante en dehors de l'action

En dehors de l'action, l'information a circulé par les bulletins d'information ou via des échanges informels entre partenaires.

Les bulletins d'information semblent assez peu lus par les partenaires, notamment les autorités publiques. Le bulletin est constitué de brèves décrivant les événements s'étant déroulés dans le programme au cours des deux mois précédent. Il concerne toutes les activités du PROCOPIL sur les trois pays. Le programme étant très vaste, les partenaires ne le suivaient que sur les thématiques ou le pays les concernant. Le bulletin apparaît alors trop peu ciblé. Même pour le lecteur désirant avoir une approche globale, il est difficile de remettre telle ou telle action dans son contexte et en lien avec sa problématique.

Les échanges informels étaient souvent liés à l'action. L'action terminée, ils se sont souvent taris. Ainsi, en fin de programme, les responsables des pôles formation eux-mêmes indiquaient ne pas percevoir où en étaient le programme sur la formation. Des partenaires français et roumains ont d'ailleurs interpellés leurs coordinations pour connaître les suites à donner. Ils ont également regretté le manque d'information sur les avancées concernant le plaidoyer dans les autres pays.

En Roumanie particulièrement, les échanges informels avec les pouvoirs publics y compris l'Ambassade de France semblent avoir été limités et la communication a fait défaut. Les partenaires du programme, ONG et pouvoirs publics, auraient aimé recevoir des informations plus fréquentes sur les avancées du programme, mais de manière ciblée. Une communication plus régulière sur les activités et avancées du programme aurait peut être permis de renforcer les liens entre la FONPC et les partenaires publics et de renforcer la fonction d'information de la tête de réseau.

.4.4.2. Une capitalisation informelle

La capitalisation a été l'un des points faibles du PROCOPIL. La capitalisation formelle a été repoussée à la fin programme. Cependant, le PROCOPIL a produit des documents et les enseignements des actions réalisées ont influé sur d'autres.

La capitalisation, reportée en 2010

La question de la capitalisation a été abordée régulièrement, notamment dans les comités régionaux. Il avait été envisagé dans un premier temps de l'aborder sous l'angle de la concertation entre pouvoirs publics et société civile.

Le compte-rendu technique et financier 2007 annonçait un travail annuel de collecte d'éléments de capitalisation sur les pratiques de gouvernance liées au plaidoyer et à la concertation, ainsi que sur la promotion de la bienveillance.

Le comité régional de l'année 2008 proposait une capitalisation autour de trois axes à mettre en œuvre à partir de juillet 2009 : conception et diffusion d'outils permettant de formaliser les acquis dans le domaine de la bienveillance ; renforcement de la capacité des acteurs, notamment sur l'accès directs aux fonds européens ; et enfin capitalisation des pratiques du dispositif programme. Dans la pratique la capitalisation sur l'année 2009 s'est centrée sur l'organisation d'une exposition à l'attention du grand public et des jeunes d'écoles, collèges et lycées.

En fait, bien qu'abordée régulièrement dans les comités régionaux, la capitalisation a finalement été reportée d'année en année. Elle est aujourd'hui l'un des axes du projet post-PROCOPIL.

Une riche production de documents

Sans qu'il s'agisse véritablement de capitalisation, les travaux réalisés au cours du PROCOPIL ont fait l'objet de production écrite. La plupart des actions ont donné lieu à des comptes-rendus généralement riches : séminaire, visite d'échange, formation, ...

Au cours des projets, différents documents ont également été produits : plaquette, film (projet Signis « One minute »)... mais ils n'ont pas été systématiquement collectés, ni valorisés.

Dans le champ de la formation jusqu'en 2010, la capitalisation s'est également traduite par la réalisation de quelques documents pédagogiques, pas toujours aboutis selon les dires des formateurs eux-mêmes.

Une « pollinisation »

Au-delà de la production de document, des enseignements ont été tirés des actions menés et ont influé sur l'élaboration ou la mise en œuvre de nouveaux projets. Il y a eu une forme de « pollinisation » des acquis d'une action sur les autres.

Ainsi, les conclusions du groupe de travail sur la délégation de services ont été à l'origine du projet Renforcement institutionnel et action sociale ; les formations ont donné lieu au chantier plaidoyer-formation... De nombreux projets financés dans le cadre du FSII ont généré d'autres projets de manière non prévue.

Début 2010, les responsables des formations se sont réunis par thématiques pour élaborer des modules de formation en vue du projet post-PROCOPIL. Bien que portant sur des thèmes plus précis que les formations réalisées jusqu'à présent³⁹, ce travail constitue une réelle forme de capitalisation.

Enfin, citons également les interventions qu'on pu faire les porteurs de projets à l'occasion de séminaires sur les projets FSII ou FSID. Ces interventions obligent à formaliser les acquis des projets et permettent de les diffuser.

L'absence de véritable capitalisation

Cependant, malgré ces différentes actions, il n'y a pas véritablement eu de capitalisation sur le PROCOPIL. Il n'y a pas eu d'analyse transversale que ce soit sur les thématiques envisagées ou sur d'autres aspects. Prenons simplement l'exemple du FSII et FSID : ils ont financé des projets parfois innovant et pouvant souvent être qualifié de « bonnes pratiques ». Qu'en restera-t-il à l'issue du PROCOPIL ? Il y avait peut-être là des méthodes, des démarches dont on aurait pu tirer des enseignements pour l'avenir, notamment sur les modes de relations possibles entre ONG et pouvoirs publics.

La seule véritable capitalisation réalisée fut la capitalisation inter-PCPA réalisée en 2007. Elle s'est articulée autour de trois thèmes : la mise en réseau des acteurs de la société civile ; le renforcement des capacités des acteurs de la société civile ; et enfin, le concertation entre organisations de la société civile et les pouvoirs publics et l'influence sur les pouvoirs publics. Après une étape de capitalisation interne, elle a donné lieu à un séminaire de capitalisation « collective » auquel ont participé des partenaires, ONG et pouvoirs publics du PROCOPIL des quatre pays, puis à un séminaire de communication. Intéressante pour son approche transversale, cette capitalisation n'était cependant pas centrée sur le PROCOPIL.

.4.4.3. De rares démarches d'évaluation

Un dispositif de suivi-évaluation suspendu

Un dispositif de suivi-évaluation avait été lancé en 2007 avec pour objectif d'améliorer les pratiques de gouvernance. La mise en place d'indicateurs devait permettre de mesurer les évolutions du programme. Un groupe de suivi-évaluation a été constitué et la démarche a été accompagnée par un cabinet de consultant, mais à l'issue du premier atelier, « *un terme a été mis à cette collaboration* », au regard de « *l'inadéquation entre les termes de référence transmis par le cabinet et les attentes des acteurs du PROCOPIL* ».

En l'absence de suivi-évaluation, les comptes-rendus techniques et financiers ont fourni une matière intéressante pour suivre les avancées du programme. Il propose une description des activités assez formelles avec des « *éléments de commentaire, analyse et évaluation* » en fin de document. Cependant, les données ne sont pas présentées de manière systématique d'une année sur l'autre et limitent ainsi une analyse globale.

³⁹ Sur l'éducation parentale : module de formation sur la prévention des risques rencontrés par les enfants dont les parents sont partis à l'étranger

Sur le handicap : module de formation intitulé « le plan de formation, outil de management pour les directeurs d'établissement sociaux et médico-sociaux ».

Sur l'animation socio-éducative : module de formation de formateur sur le métier d'animateur socio-éducatif

Sur l'insertion professionnelle : module de formation sur le métier de conseiller en insertion socioprofessionnelle.

Sur les maltraitances infantiles : un module de formation sur les techniques de supervision et l'analyse de pratiques

Plus généralement, les difficultés que nous avons rencontrées pour obtenir certaines données basiques en terme de réalisation traduisent bien la faiblesse du dispositif de suivi-évaluation : les données existent souvent, mais n'ayant pas été collectées de manière systématique, il devient très difficile de les regrouper pour les synthétiser.

Des évaluations à chaud ponctuelles

Des activités d'évaluation ont également eu lieu au cas par cas sur certaines actions. Il y a essentiellement eu des évaluations à chaud à l'issue des actions : module de formation séminaires...

Une démarche d'évaluation a notamment été mise en place sur le projet « Renforcement institutionnel et action sociale ». Il a été proposé par une évaluatrice de l'Alliance moldave. Il s'est articulé autour de quatre champs d'investigation : la qualité de réalisation des séminaires, la participation des acteurs impliqués dans le projet, l'efficacité des résultats obtenus par les séminaires et, enfin, le lien entre les différents séminaires pour alimenter une analyse globale. Pour ce faire, des questionnaires ont été remis en fin de séminaire aux participants pour une évaluation à chaud, avec un taux de retour de 1/3 à la moitié des participants. Les résultats ont été synthétisés de manière chiffrée essentiellement par séminaire, mais aucune analyse globale et détaillée n'a été réalisée. Par ailleurs, les synthèses des pistes d'action élaborées à l'issue des différents séminaires ont été capitalisées par le groupe suivi transnational et ont inspiré le projet 2010-2011.

L'évaluation à chaud est intéressante, notamment pour connaître le degré de satisfaction des participants, mais elle est trop limitée pour apprécier les apports réels des actions aux participants, notamment sur la durée.

L'exception moldave

La coordination moldave fait figure d'exception en matière d'évaluation. L'Alliance a cherché à mettre systématiquement en œuvre des démarches de suivi-évaluation sur ses actions. Elle a notamment mis en œuvre une démarche d'évaluation pour les formations réalisées dans le cadre du PROCOPIL. Elle a trouvé pour ce faire des financements complémentaires à ceux du PROCOPIL et fait appel à un prestataire extérieur. Il s'agissait d'une évaluation formative visant directement une amélioration des actions mises en œuvre. Au-delà de l'évaluation à chaud en fin de formation, trois visites d'évaluation étaient effectuées dans chaque ONG ayant participé à la formation : analyse de la durabilité des acquis de la formation, supervision et suites à donner. Parallèlement, des journées portes ouvertes ont été organisées dans les structures dont des professionnels avaient bénéficié de formation. L'objectif était de montrer comment les acquis de la formation avaient été mis en œuvre dans ces structures. Les autres stagiaires de la formation étaient présents et proposaient une analyse de la mise en œuvre des acquis⁴⁰, une « évaluation par les pairs » en quelque sorte.

L'expérience moldave constitue une « bonne pratique » que les promoteurs du programme entendaient diffuser « *au sein du PROCOPIL, mais également en direction d'autres programmes ou de projets de coopération internationale* »⁴¹. Sa diffusion a en fait été limitée à l'évaluation du projet Renforcement Institutionnel et action sociale

Il n'y a donc pas eu de démarche globale d'évaluation à proprement parler mise en œuvre. L'idée de l'évaluation fut présente tout au long du projet, mais plus, semble-t-il, comme une nécessité ou un principe, que comme un outil utile pour améliorer le programme chemin faisant. Dans un programme-processus comme le PROCOPIL, cet outil aurait pourtant eu toute sa place.

⁴⁰ Information à vérifier

⁴¹ Compte-rendu des Ateliers européens du PROCOPIL, juin 2008.

Une évaluation diffuse chemin faisant

Malgré ce regard critique sur l'évaluation, notons cependant que si le PROCOPIL a évolué tout au long de sa mise en œuvre, c'est qu'une analyse des actions réalisées a été effectuée chemin faisant. Elle s'est élaborée au gré des réunions des groupes de travail, mais plus encore sans doute au travers des réunions et échanges entre les équipes techniques. Il s'agit d'une évaluation informelle, diffuse, en partie subjective, mais elle a permis au PROCOPIL de progresser.

.4.5. UN VRAI PROGRAMME CONCERTÉ PLURI-ACTEURS

Le PROCOPIL appartient à la famille des programmes concertés pluri-acteurs (PCPA), cofinancés par le MAE. Il semble même en constituer un exemple remarquable. Son activité correspond aux deux axes prioritaires des PCPA et, à travers sa gouvernance, il a su mettre en œuvre la plupart des principes du PCPA.

.4.5.1. Un bon exemple de PCPA

Ces programmes ont pour objectif de favoriser la participation des sociétés civiles à l'élaboration, la mise en œuvre et au suivi des politiques publiques. Ils favorisent la concertation et associent étroitement les organisations de la société civiles et les pouvoirs publics. Ils s'appuient sur l'idée que les transformations sociales et institutionnelles ne peuvent se concrétiser et se pérenniser que si les organisations de la société civile et les autorités publiques travaillent ensemble. Le PROCOPIL répond tout à fait à ses exigences. Nous les avons développées tout au long de l'évaluation. Nous les rappelons brièvement pour mémoire.

Le renforcement des capacités des ONG

Le renforcement des capacités des ONG constitue le premier objectif du PROCOPIL et la plupart des actions y ont contribué. La capacité d'action et d'innovation des ONG a été renforcée par les différents fonds mis en œuvre et l'accompagnement technique apportée par les coordinations. La capacité de représentation a été améliorée par le renforcement des coordinations. LE PROCOPIL leur a apporté une plus grande capacité financière, leur a permis d'affirmer leur rôle politique et de se positionner comme des acteurs incontournables sur les question de l'enfance, de renforcer leur capacité d'appui, de développer et structurer leur réseau... Le renforcement des capacités des ONG est également passé par la formation des professionnels des ONG.

La concertation avec les pouvoirs publics

La concertation avec les pouvoirs publics se déroule à tous les niveaux du PROCOPIL. Les pouvoirs publics participent avec les ONG aux instances formelles et informelles du PROCOPIL. Les pouvoirs publics locaux sont associés aux projets financés. Enfin, la dimension plaidoyer a été une composante clé du programme.

Cette concertation a lieu dans les quatre pays. L'Ambassade de France notamment est très présente dans les instances et au sein de la composante Plaidoyer.

La concertation avec les pouvoirs publics est une caractéristique des PCPA, et elle a été mise en œuvre avec une grande rigueur, presque une exemplarité au sein du PROCOPIL⁴². Il s'agit également avancée importante par rapport au PCER.

⁴² Le bémol porte sur la participation relative des autorités publiques nationales aux comités nationaux.

Avec le projet RIAS, le PROCOPIL a poussé le PCPA à son « paroxysme », voire même un dépassement, en mettant l'accent non plus sur le renforcement des capacités des ONG mais sur celui des collectivités locales. Cette évolution est dictée par une analyse pertinente du contexte de mise en œuvre de politiques sociales.

Une originalité : le multilatéralisme

Au regard des cinq autres PCPA⁴³, le PROCOPIL a une originalité de taille : il est le seul à associer quatre pays. Cette originalité a constitué un handicap de départ pour la gouvernance : le dispositif est nécessairement plus complexe et plus lourd à mettre en œuvre. Cependant, les acteurs du PROCOPIL ont réussi à le surmonter et la gouvernance s'est avérée efficace sans perdre de vue les principes de concertation pluri-acteurs. La participation de quatre pays nous semble surtout être un atout dans l'esprit du PROCOPIL. Il a permis de sortir du bilatéralisme qui génère facilement des relations dominant-dominé. Des échanges se sont organisés entre les quatre pays et furent probablement plus équilibrés que dans une relation bilatérale. La Roumanie, pays bénéficiaire du PCER, a pu faire part de son expérience à la Bulgarie et à la République de Moldavie. La Bulgarie a apporté son expérience sur la Délégation de service. A un autre niveau, l'Alliance moldave avait un savoir-faire reconnue sur l'évaluation.

.4.5.2. Une mise en œuvre effective de la plupart des principes des PCPA

Nous reprenons ici chacun des principes des PCPA afin d'en analyser leur application au sein du PROCOPIL.

Vers une interdépendance régionale

*« 1 - De l'indépendance à l'interdépendance - Le PCPA doit tenir compte du fait qu'une politique publique ne concerne pas que le seul pays où elle est mise en œuvre mais qu'elle a un impact sur les autres nations ».*⁴⁴

Le PROCOPIL est issue du programme franco-roumain PCER, puis il s'est élargi à la Bulgarie et la République de Moldavie avec le projet de mener une réflexion au niveau régional. Progressivement, les actions du PROCOPIL ont bénéficié aux deux nouveaux pays. Ils ont notamment été associés à la réflexion sur la délégation de service. Les quatre pays ont échangé, avec la participation des ONG et autorités publiques, sur leurs politiques sociales et les modalités pratiques de la délégation de service. Ce travail a abouti au projet Renforcement institutionnel et action sociale. Il a associé les ONG et les collectivités locales des quatre pays dans une réflexion sur la programmation territoriale des politiques sociales.

Parallèlement, une réflexion commune est engagée sur la reconnaissance des métiers et formations dans le domaine de l'action social et médico-sociale.

Chaque pays a ses propres politiques, mais la réflexion commune influe sur les politiques roumaines, bulgares et moldaves. Le projet Renforcement institutionnel et action sociale pourrait également faire évoluer des politiques de coopération des collectivités locales françaises.

⁴³ Il existe des PCPA au Maroc, Congo Brazzaville, Cameroun, Algérie et Guinée

⁴⁴ Source : « Mieux faire société ensemble, la contribution des PCPA à une rénovation du dialogue entre société civile et pouvoirs publics. Document de capitalisation », CCDF, Aide et Action, CFSI, SL, F3E, Soordination Sud, France Coopération et MAEE.

De la prestation à une réciprocité en construction

« 2. Des relations Nord-Est en mutation - Les PCPA doivent défendre le partage et la réciprocité des savoir-faire entre Nord et Sud (Est) : en ce sens toute relation de dominant – dominé doit être exclue. »

Les acteurs du PROCOPIL ont cherché à développer les échanges de savoir-faire et la réciprocité entre les partenaires de l'Est et l'Ouest. Cette approche est difficile à tenir, car elle nécessite un changement de culture des deux côtés. De plus, les partenaires de l'Est restent demandeur de l'expérience française. La participation de quatre pays au programme fut certainement un atout à ce niveau. Des échanges croisés ont pu avoir lieu avec des apports différents selon les pays, au niveau des coordinations comme au niveau des ONG. La FONPC est par exemple venu en appui de l'Alliance pour l'écriture des termes de référence des appels à projet ou pour la sélection de projets. De même, si la grande majorité des visites d'échanges de pratiques ont eu lieu en France, plusieurs visites ont eu lieu dans chaque pays.

La question de la réciprocité des savoir-faire s'est notamment posé dans le secteur de la formation. Le programme aura permis le passage d'une logique de type d'assistantat à une logique d'échange. Les ONG notamment roumaines et bulgares étaient plutôt demandeuse de produits prêt à l'emploi et si possible matériel : manuel, CD... Les formateurs français ont proposé de l'échange de pratiques et des formations à co-construire. *« On s'attendait du transfert, on nous a demandé de la créativité »* remarque un responsable bulgare. Dans la grande majorité des cas, les partenaires ont réussi à co-construire et puis animer ensemble les formations. Même si l'exemple français restait une référence des formations sur le fond et dans les modalités pédagogiques, les partenaires français ont veillé à ne pas imposer leur modèle, mais plutôt ouvrir la réflexion à travers des questionnements. Les études de cas ont permis notamment de s'appuyer sur les pratiques des différents pays.

Enfin, rappelons cependant que les retombées du programme concernent essentiellement des réseaux de l'Est. Les apports du PROCOPIL n'ont pas été identifiés et valorisés au sein de Solidarité Laïque. C'est un bémol important car cela montre que l'intérêt du PCPA pour les structures françaises n'est pas clairement établi et ne constitue pas un atout important du programme.

Un partenariat MAEE-Solidarité Laïque très efficace

« 3. Des relations Nord-Nord, remises en perspectives - Les PCPA doivent permettre le développement de la concertation et du partenariat entre OSC (organisations de la société civile) et Etat au Nord. »

Le PROCOPIL s'est construit et développé dans un partenariat efficace entre Solidarité Laïque et le Ministère des Affaires étrangères. Le Ministère s'est impliqué tant sur les aspects organisationnels en début de programme que sur le contenu au fil de son déroulement. Il a bénéficié d'une double compétence, celle d'un assistant technique « société civile » convaincu de l'intérêt des PCPA et celle d'une assistante technique régionale compétente et introduite dans les réseaux de protection de l'enfance. Le Ministère a réussi à trouver une position à la fois politique en tant que gardien des valeurs des PCPA et opérationnelle avec l'apport d'une véritable plus value au programme, et cela sans en prendre le leadership.

Il serait intéressant également d'analyser les effets du projet Renforcement institutionnel et action sociale. Il pourrait également à terme remettre en perspective les relations entre les collectivités françaises participantes et les associations œuvrant dans le social sur leur territoire.

Une concertation productive entre ONG et pouvoirs publics à l'Est

« 4. Une relation rénovée entre pouvoirs publics et OSC - Le PCPA doit permettre d'aller au-delà de la concertation de principe entre OSC et État au Sud ou à l'Est, et promouvoir jusqu'à la rendre possible l'intérêt d'une concertation réelle entre OSC et État afin de répondre au mieux aux besoins des populations. »

Comme nous l'avons déjà mentionné, le partenariat entre les pouvoirs publics et les ONG est au cœur du PROCOPIL, à travers ses instances, ses projets...

Ce partenariat est une véritable avancée du PROCOPIL. Les relations entre les pouvoirs publics et les ONG étaient plus ou moins distantes selon les pays, chacun ayant tendance à mener ses propres actions en direction de l'enfance. Le contexte socio-économique avec la fin des financements internationaux a rendu nécessaire ce partenariat et le PROCOPIL a contribué à l'organiser. Cela n'allait pas de soi pour les coordinations comme pour les autorités publiques. Scepticisme et réticence ont fait place au dialogue. Le PROCOPIL a largement contribué à ce dialogue, à la construction de points de vue communs, et à une implication plus forte des ONG dans l'élaboration des politiques publiques.

De la logique de projet à la logique de services

« 5. L'interaction entre logique programme et logique projet - Les PCPA doivent favoriser le renforcement des OSC du Sud ou de l'Est pour que les conditions préalables à une concertation avec les pouvoirs publics autour des politiques publiques de développement soient réunies. »

La concertation prévue dans le programme PROCOPIL s'est déclinée dans la mise en œuvre des actions. Tous les projets financés s'appuyaient sur un partenariat, plus ou moins rapproché, avec des autorités ou institutions publiques. A travers les projets FSID, l'enjeu était même de dépasser la logique de projet pour s'inscrire dans une logique de service qui proposent aux familles un service pérenne et de qualité associant les capacités et savoir-faire des ONG et des pouvoirs publics. La dynamique entre autorités publiques locales et ONG a été une réalité sur la mise en œuvre des projets. Sans que la logique de services n'ait pleinement aboutie, la dynamique a perduré, sous d'autres formes et souvent dans une moindre mesure, faute de financement.

Une co-construction et une co-maitrise d'ouvrage à 4 pays

« 6. La co-maîtrise d'ouvrage - Tout projet mené dans le cadre d'un PCPA doit se développer sur le principe d'une co-construction et d'une co-maîtrise d'ouvrage Nord – Sud ou Nord-Est de façon à respecter le principe d'équilibre entre les parties. »

A la différence du PCER⁴⁵, le PROCOPIL a été une véritable co-construction franco-roumaine : il a notamment été élaboré par le binôme FONPC / Solidarité Laïque. « *Le PCER a été construit en France et projeté en Roumanie* » nous a indiqué un interlocuteur de Solidarité Laïque. Cette approche créait de fait un rapport dominant/dominé qui n'existe plus à ce niveau dans le PROCOPIL. La Roumanie s'est retrouvée en position d'appui aux bulgares et aux moldaves de par son antériorité dans le programme. De plus, la contribution de ces partenaires à la réflexion collective a sans doute été – et aurait pu être plus importante – qu'elle n'avait initialement été envisagée, notamment concernant la décentralisation pour la Bulgarie et la méthodologie pour l'Alliance moldave.

La Bulgarie et la République de Moldavie ont participé beaucoup moins activement à l'élaboration du PROCOPIL, faisant partie de la composante Élargissement. Le fait d'être dans une composante spécifique, non concernées par les autres composantes du

⁴⁵ Voir conclusion de l'évaluation du PCER

programme les mettaient a priori dans cette situation de dominé, mais le programme a su évoluer et les acteurs s'en emparer. La composante Élargissement a disparu en 2007, au profit d'une intégration de ces deux pays de manière transversale dans les autres composantes. De plus, les plateformes des deux pays ont su s'approprier intelligemment le programme en l'adaptant à leurs situations spécifiques.

Tout au long du programme, la maîtrise d'ouvrage a été assurée collectivement grâce à une gouvernance intégrée. Solidarité Laïque eu un rôle de leader en mobilisant les acteurs et en donnant le rythme au programme, cependant les décisions furent véritablement partagées tout au long du programme qu'il s'agisse des orientations stratégiques ou de décisions plus ponctuelles via des échanges de mail.

Un programme-processus

« 7. Processus pluri acteurs ou programme pluri acteurs ? - Le PCPA doit permettre que l'objectif global soit identifié par tous les acteurs et défendre le principe que chaque acteur, qu'il soit issu de la société civile ou des pouvoirs publics, tient un rôle particulier pour élaborer des systèmes plus pertinents, bâtir de nouveaux modèles de société et apporter des réponses plus complètes aux besoins des populations. »

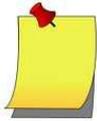
Comme nous l'avons montré, le PROCOPIL a été en évolution permanente. En fait, le PROCOPIL est un processus qui a donné lieu à des programmes annuels Il s'est appuyé sur une charte, un programme initial et sur des principes de gouvernance qui ont permis à l'ensemble des acteurs de le faire évoluer. Il a ainsi pu s'adapter aux besoins identifiés chemin faisant par les acteurs et contourner les obstacles rencontrés.

La contrepartie de cette souplesse fut notamment le manque de lisibilité du programme dans ses détails pour les acteurs impliqués. Cependant, chacun en connaissait et en partageait les objectifs principaux et pouvait donc contribuer à son niveau à son évolution. La synthèse était réalisée par les coordinations.

La suivi-évaluation et la capitalisation, la faiblesse du PROCOPIL

« 8. Le suivi évaluation des actions et la capitalisation - Des outils internes aux PCPA doivent permettre d'évaluer les actions au fur et à mesure de leur déroulé de manière à pouvoir faire des ajustements pertinents. Par ailleurs, une capitalisation réalisée au sein des PCPA doit permettre aux acteurs d'échanger sur leurs pratiques, de formaliser et de prendre conscience des savoir faire qui ont été développés. »

Le suivi-évaluation et la capitalisation restent les points faibles du PROCOPIL. Des enseignements ont été tirés des actions réalisées, ne serait-ce que pour faire évoluer le PROCOPIL. L'évaluation et la capitalisation auraient certainement permis d'objectiver, approfondir et mieux valoriser des analyses et des pratiques plus empiriques.



A retenir

- *Un programme-processus, en évolution permanente*
- *Une gouvernance*
 - *partagée entre quatre pays et appropriée par chacun*
 - *menée par Solidarité Laïque*
 - *associant largement ONG et autorités publiques*
- *Une gouvernance efficace*
- *Une maîtrise d'ouvrage et une maîtrise d'œuvre indifférenciées*
- *Un réseau et un pôle de formation régional en construction*
- *Capitalisation et évaluation : les faiblesses du PROCOPIL*
- *Une mise en œuvre quasi-exemplaire des principes des PCPA*

.5. ENSEIGNEMENTS ET PISTES DE TRAVAIL POUR L'AVENIR

À l'issue de cette évaluation et dans la perspective de nouveaux projets, nous souhaitons faire un point synthétique sur les principaux acquis et les principales limites du PROCOPIL. Nous ferons ensuite des propositions en vue d'améliorer les actions et modes de gouvernance développés dans le PROCOPIL. Enfin, nous suggérons des nouvelles orientations possibles pour un nouveau programme.

.5.1. LES ACQUIS ET LIMITES DU PROGRAMME PROCOPIL

Au-delà de la réussite ou non des actions menées dans le cadre du PROCOPIL, nous proposons ici une synthèse rapide des acquis et limites du programme, à titre d'enseignement pour de futures actions, post-PROCOPIL ou hors-PROCOPIL.

.5.1.1. Les acquis

Des méthodes et outils

- Échanges de pratiques et visites

Les échanges de pratiques, mission d'observation ou visites dans d'autres territoires ont constitué l'un des outils les plus efficaces du PROCOPIL. Elles permettent de prendre conscience de ses spécificités, de découvrir et s'inspirer d'autres manières de faire et enfin de tisser des liens privilégiés avec les personnes participant à l'échange, lien utile pour la mise en œuvre ultérieure de projet.

- L'accompagnement et le suivi technique des projets

La réussite des projets mis en œuvre tient en partie à l'assistance technique apportée par les coordinations aux porteurs de projet. Cette assistance est allée au-delà du suivi classique avec des visites sur site, organisation de réunions avec les partenaires des projets, conseil, évaluation collective des projets, ...

- Le partenariat avec la coopération décentralisée

Tout au long du programme, les coordinations ont su mobiliser des financements complémentaires pour réaliser leur projet. Dans la logique de concertation avec les autorités publiques des PCPA et en vue d'agir sur les mises en œuvre effective des politiques sociales – et non seulement sur la réglementation-, le partenariat avec la coopération décentralisée s'avèrent alors tout à fait pertinent.

Des changements de regard

- De la maltraitance à la bientraitance, de la protection de l'enfance aux droits de l'enfant

Le PROCOPIL est parti de la notion de la lutte contre les maltraitances, dans les FSII ou les formations, pour aller vers une approche en termes de bientraitance. Cette évolution permet de d'aborder la question de l'enfance dans une logique positive. On entre dans une logique de progrès où on pourra parler plus facilement de bonnes pratiques. Cette approche permet aussi de sortir symboliquement du vocabulaire qui a stigmatisé la situation de l'enfance dans « les ex-pays de l'Est ». Par ailleurs, en participant à la mise en œuvre des nouvelles législations, le PROCOPIL est entré dans une démarche de promotion des droits de l'enfant. Les propositions des coordinations, notamment en Bulgarie, sont allées au delà des législations concernant spécifiquement les enfants en introduisant la question

spécifique des droits de l'enfant de façon transversale dans des lois concernant d'autres champs, dans une logique de mainstreaming. Par ailleurs, la FONCP et l'APSCF ont élaboré les rapports alternatifs Droit de l'Enfant pour l'ONU et les ont présentés à Genève.

- De l'aide à la réciprocité

Le PCER avait été mis en œuvre dans une perspective d'aide de la France à la Roumanie. Le PROCOPIL change la donne. Bien-sûr, les français sont essentiellement contributeurs, mais les autres pays échangent entre eux, avec des registres de compétences qui s'avèrent plutôt complémentaires, et la Roumanie notamment qui avait été « bénéficiaires » du PCER se retrouvent en position d'apporter son savoir-faire aux autres pays.

- De l'enfance aux politiques sociales

Le PROCOPIL était centré sur la protection de l'enfance, mais faire évoluer les politiques de l'enfance nécessite de questionner une législation et des modalités de mise en œuvre qui concernent toutes les politiques sociales. Le PROCOPIL a donc élargi sa problématique.

Des modes de gouvernance dans l'esprit des PCPA

- La concertation entre les coordinations et les autorités publiques via les instances

Les relations entre les coordinations nationales et les autorités publiques ont beaucoup évolué au cours du PROCOPIL, passant de la distance, voire de la méfiance, à la concertation. La participation des autorités publiques aux temps forts du programme les a placés en position d'acteurs à part entière, impliqués. Elle a facilité la concertation et les relations des coordinations avec les autorités publiques. Elle a fait des coordinations des acteurs incontournables des politiques sociales.

- Le partenariat avec les pouvoirs publics comme critère de sélection des projets

Tous les projets mis en œuvre, à l'exception des formations⁴⁶, exigeaient la participation des pouvoirs publics. Ce principe a permis de renforcer des partenariats existants, mais leur a aussi donné une valeur, le PROCOPIL constituant une « carte de visite » pour d'autres partenaires.

- La souplesse de programmation

La programmation a été décidée collectivement, avec l'ensemble des partenaires publics et privés, tous les ans. Cette méthode a permis au PROCOPIL d'évoluer très vite en s'adaptant aux besoins rencontrés au fur et à mesure de projets et en contournant les obstacles. Elle a sans doute permis au projet de gagner globalement en efficacité. Sans cette souplesse, le PROCOPIL serait sans doute par exemple resté « bloqué » sur la délégation de services sans possibilité d'évolution vers un projet comme le RIAS.

Des projets à venir

« *Le PROCOPIL est un feu d'artifice de projet, mais pas des projets en l'air* ». Cette remarque d'une responsable de coordination correspond bien à la réalité du PROCOPIL. De très nombreux projets ont émergé du PROCOPIL : des projets locaux faisant suite à des projets FSII, FARD ou FSID, des projets nationaux qui seront mis en œuvre par les coordinations (Children rights en Bulgarie...) ou par d'autres acteurs (Formation à la

⁴⁶ Des professionnels du secteur public participaient cependant à la plupart des sessions de formation

planification et à la gestion des services sociaux par l'association des municipalités bulgares...), des projets internationaux nés des partenariats développés au sein du PROCOPIL, indépendamment des coordinations (Projet Grundwig Formation à l'éducation parentale, Prévention du trafic des enfants et jeunes, Projet régional Handicap...), des projets internationaux portés par les coordinations (Projet Suivi des droits de l'enfant, Projet Droit à la formation...), et enfin des projets régionaux mobilisant les coordinations des trois pays (projets post-PROCOPIL). Ces projets pourront se développer chacun à leur niveau.

.5.1.2. Les limites

Des outils perfectionnables

- FARD : des ambitions mais des moyens limités

Le FARD avait de grande ambition sans assez de moyens. La durée de 3 mois s'avère beaucoup trop courte pour mettre en place un réseau. C'est d'autant plus dommage que la mise en place de réseau pluri-acteur semblait être un outil tout à fait judicieux pour que des acteurs privés et publics se rencontrent et se forgent une culture commune qui leur permettra par la suite de collaborer plus facilement.

- FSII : des innovations non capitalisées

Au-delà du renforcement des compétences des ONG, de l'apport aux familles et aux enfants et du partenariat avec les pouvoirs publics, le FSII a permis de développer des projets innovants qu'il serait intéressant de capitaliser en termes de contenu ou de méthodes.

- FSID et FARD : des projets à cibler

Le FSID et le FARD ont financé des projets intéressants mais assez disparates. Certains, même s'ils étaient pertinents pour le territoire ne répondaient pas vraiment aux objectifs du fond (des réseaux plutôt que des services dans les FSID, des projets partenariaux plutôt que des réseaux dans les FARD). Le programme gagnerait peut être en efficacité avec un meilleur ciblage des projets au regard des objectifs du fonds ou de la composante.

Une gouvernance dans l'action qui peine à prendre du recul

- Faiblesse de la capitalisation et de l'évaluation

La capitalisation et l'évaluation sont des outils précieux pour un programme qui souhaite évoluer chemin faisant. Toujours dans l'action, le PROCOPIL a négligé ces outils. La capitalisation et l'évaluation ne sont vraiment efficaces, et souvent utiles que si elles sont pensées en amont, simultanément à l'élaboration des objectifs et du plan d'action

- Des stratégies à éclaircir

Le PROCOPIL a une cohérence d'ensemble, mais sur chacune des composantes, la stratégie suivie n'est pas toujours claire. Bien que toujours pertinente au regard des besoins du terrain, les actions retenues auraient pu être mieux ciblées au regard des enjeux du programme. La composante Formation notamment avait des objectifs larges et une stratégie peu lisible.

- Des modalités de gouvernance à simplifier

Les modalités de gouvernance et de gestion ont paru complexes, même aux acteurs les plus impliqués. Cela a parfois compliqué la mission des coordinations.

Le programme devra garder sa souplesse et sa réactivité du PROCOPIL, en rendant ses modalités de fonctionnement plus lisibles.

- Une démocratie limitée par la faible présence des bénéficiaires et du politique

Malgré sa complexité, le PROCOPIL fut un programme démocratique avec des décisions prises par un comité régional associant toutes les structures, privés et publics, concernés. Dans un souci d'efficacité, il fut probablement trop « technocratique ». La faible participation des bénéficiaires et des représentants politiques des structures pourrait aller, sur la durée, à l'encontre des intérêts du projet en questionnant sa légitimité.

.5.2. DES RECOMMANDATIONS OPERATIONNELLES

Au regard de l'évaluation réalisée, nous proposons quelques recommandations opérationnelles pour les suites données à ce programme. Notons que certaines ont déjà été envisagées dans le programme post-PROCOPIL. Nous ne positionnons pas par rapport au programme post-PROCOPIL qui sort de la période évaluée et pour lequel nous n'avons pas collecté d'informations.

.5.2.1. Préciser les projets régionaux

Identifier les priorités communes pour les actions régionales

Les pays partagent des problématiques communes et les coordinations des trois pays travaillent sur la protection de l'enfance et plus largement des droits de l'enfant.

Cependant, dans chaque pays, les agendas divergent. Ce fut le cas par exemple sur la délégation de services, d'actualité en Roumanie, moins prioritaire en Bulgarie et prématurée en République de Moldavie.

Par ailleurs, les coordinations ont également des priorités différentes les unes des autres. L'amélioration de la qualité de services et leurs financements par les collectivités locales est au cœur des préoccupations de la FONPC. Pour le RNE, l'amélioration des services sociaux de l'enfance ne constitue que l'un des 4 axes de travail du réseau⁴⁷. La priorité actuelle est l'intégration dans les différentes politiques publiques d'une préoccupation sur l'enfance. En République Moldave, l'enjeu semble plus être de renforcer les capacités des ONG et les capacités des pouvoirs publics à reprendre les services initiés par les ONG, à un niveau local.

Un projet régional quel qu'il soit, ne peut aboutir que si d'une part, il croise ou anticipe des problématiques à l'agenda des pays ; et d'autre part, il fasse partie des priorités des ONG qui le portent. Cela concerne au premier chef les coordinations, mais aussi toutes les ONG susceptibles de s'impliquer dans le projet.

Au-delà des axes du projet post-PROCOPIL, le renforcement des compétences et les actions de plaidoyer au niveau national, voire local, semblent être des thématiques sur lesquelles les coordinations de l'Est peuvent se retrouver.

Conforter le réseau régional

Le réseau régional existe, mais il a besoin d'être conforté pour survivre, dans la durée, au PROCOPIL. Voici quelques suggestions.

⁴⁷ Les axes sont Enfants et famille (services sociaux), Système de santé, Justice et Education.

- Développer un projet de réseau

Au-delà de la charte des valeurs, le réseau pourrait définir un projet politique et stratégique pluriannuel avec des orientations donnant le sens, la direction de ses activités. Il pourra ensuite être décliné en stratégie d'action. Cette méthode serait utile pour éviter les risques de dérives d'un fonctionnement par projet.

Parmi les projets post-PROCOPIL, certains auront vocation à « s'émanciper » du réseau, d'autres à être suivi par celui-ci. Les projets restant dans le giron du réseau généreront des différentes dynamiques, les plus actives pouvant « phagocyter » l'activité du réseau. Un projet de réseau limiterait par exemple ce risque.

- Construire des liens entre institutions

Le réseau devra veiller à diversifier les liens entre les personnes de manière à ce qu'ils deviennent des liens entre les institutions. Cela passera notamment par une participation des dirigeants salariés et élus des coordinations aux réunions du réseau.

- Veiller au multilatéralisme

En passant du PCER au PROCOPIL, les acteurs ont dépassé le bilatéralisme. Ce fut un atout certain pour favoriser une réciprocité dans les échanges et éloigner les risques de relations dominant-dominé et cela a posé les bases du réseau. Garder la dimension multilatérale dans la mise en œuvre des actions de réseau demandera sans doute un effort particulier.

- Clarifier les modalités de gouvernance entre le réseau et les coordinations

Dans le dispositif de pilotage du PROCOPIL, les décisions prises en Comité régional sont appliquées par les coordinations nationales. Dans une logique de fonctionnement de réseau, les décisions d'un réseau ne peuvent « s'imposer » à ses membres. Les coordinations associatives restent seules responsables de leur stratégie et de la mise en œuvre de leurs actions. Elles contribuent et souscrivent à un projet régional qui vient conforter ses activités. Les décisions prises en réseau sont à valider in fine au niveau de chaque coordination.

Préciser le positionnement du pôle de formation régional pour les organismes de formation

Lors de nos entretiens, l'intérêt et les modalités d'un centre de ressources ou pôle de formation ne semblaient pas évidents aux organismes de formation membre des coordinations. Or, ceux-ci constituent les personnes-ressources du futur pôle.

Ces ONG tendent à développer des projets de formation sans nécessairement le faire en lien avec la FONPC ou leur coordination⁴⁸. Elles ont les compétences et savent généralement monter des dossiers de demande de financement, y compris européens. Par ailleurs, le pôle de formation n'a vocation à rechercher des financements. Ceux-ci resteront à trouver par l'ONG pilote de formation. Il ne maîtrise donc pas le « nerf de la guerre ».

Pour mobiliser sur la durée des ONG organismes de formation, le pôle régional, dans sa fonction centre de ressources, devra mettre en avant la plus-value réelle qu'il peut apporter aux ONG proposant des formations.

Par ailleurs, les coordinations comptent en leur sein des organismes spécialisés sur la formation. Le positionnement des coordinations sur ce secteur tend à créer des concurrences ou parfois de simples peurs entre les coordinations et leurs ONG membres. Le

⁴⁸ Au moment de nos entretiens, SAPI réfléchissait à un programme Leonardo, Copii Nostri et PAIDEA envisageait un programme Grundwig...

pôle de formation régional devra veiller à les lever par des principes et modalités de fonctionnement transparents.

.5.2.2. Identifier et faciliter l'accès aux financements

Le PROCOPIL a généré de nombreux projets. Chacun devra trouver le financement le plus adapté. Nous proposons un bref passage en revue des différents financements possibles.

Les programmes européens pour des projets pilotes de coopération régionale

Les programmes européens d'action spécifique s'avèrent adaptés pour les projets d'envergure régionale avec une fonction pilote comme par exemple le projet Droit à la formation. Ils demandent un travail important de préparation et montage de dossiers, mais les partenaires potentiels sont identifiés – ceux du PROCOPIL – et ont l'avantage de bien se connaître ce qui constitue un atout essentiel sur ce type de projet. Ces programmes ne concernent a priori pas la République de Moldavie pour laquelle des financements spécifiques devront être trouvés (politique de voisinage).

Les fonds structurels et financements nationaux pour des actions de base

Les lignes de financements nationales sur les politiques de l'enfance semblent relativement minces et, en dehors des lignes concernant une prise de charge directe par bénéficiaire, concernent plutôt de grosses ONG. En Roumanie, elles sont parfois en concurrence avec les DGASPC.

La Bulgarie et la Roumanie faisant partie de l'Union européenne bénéficient de fonds structurels conséquents. Ils peuvent venir financer des actions structurantes, voire de masse. Ils pourraient financer des projets tels que certains soutenus par le PROCOPIL. Cependant, ces lignes sont ouvertes à tout type d'acteurs et les ministères peuvent se positionner sur les fonds structurels. Les collectivités et les ministères ont une capacité d'ingénierie de projets largement supérieure aux ONG. Ils peuvent obtenir plus facilement des cofinancements, des lettres d'engagement..., notamment sur le champ de la formation avec le FSE. Les ONG ont donc des difficultés à accéder à ces fonds.

Une piste pourrait être de mettre en place une action de plaidoyer pour l'accès aux fonds structurels des ONG. Deux modalités peuvent être envisagées :

- demander que des lignes de financement soient réservées aux ONG. Il serait intéressant également de réfléchir à des dispositifs pour dépasser les contraintes des fonds structurels (crédit relais, assistance technique au montage de dossier...). Enfin, les coordinations pourraient anticiper la prochaine programmation des fonds structurels en contribuant en amont à leur élaboration.
- mettre en place un critère de partenariat pluri-acteur. L'objectif serait d'inciter ainsi le porteur de projets à associer ONG et autorités publiques dans la mise en place d'un projet commun. Ce critère serait parfaitement dans l'esprit défendu par les PCPA.

La coopération décentralisée, une réponse partielle pour un renforcement institutionnel

Les échanges de pratiques ont fait leurs preuves dans le PROCOPIL. Or, la coopération décentralisée permet à des homologues d'échanger entre eux. Les élus sont parfois les mieux à même de convaincre d'autres élus de l'intérêt de mettre en place telle ou telle action et les responsables de services peuvent échanger sur les modalités pratiques de mise en œuvre. Le projet post-Procopil sur le RIAS va dans ce sens.

Cependant, la coopération décentralisée, comme outil de prolongement du PROCOPIL montre plusieurs limites de taille.

D'une part, la petite enfance, ni même l'action sociale ne sont des priorités pour les élus dans les 4 pays. Les partenariats de coopération décentralisée sur les politiques sociales sont d'ailleurs peu nombreux, cinq à six parmi les 110 partenariats suivis par Cités-Unies France. Les projets portent plutôt sur des actions structurantes, de l'accompagnement institutionnel...

D'autre part, elles concernant uniquement les collectivités locales. Les ONG intervenant dans le secteur de la petite enfance n'y seront pas nécessairement associées.

Par ailleurs, ne peuvent être concernées que les collectivités ayant des partenariats de coopération décentralisée, c'est-à-dire essentiellement les collectivités roumaines. Les bulgares et les moldaves se retrouvent de fait en marge.

Enfin, la Roumanie et la Bulgarie étant entrées dans l'Europe, le Ministère des Affaires européennes et étrangères ne co-financera plus ces partenariats de coopération. Les collectivités devront s'appuyer sur leur fond propre ce qui limitera les moyens disponibles.

.5.2.3. Valoriser la dimension économique des services sociaux

La faible participation des élus aux manifestations du PROCOPIL, les difficultés rencontrées pour mettre ses politiques à l'ordre du jour dans les collectivités territoriales, la quasi-absence des questions sociales dans les coopérations décentralisées montrent le peu d'écho rencontrés par les politiques sociales chez les élus. Ceux-ci sont plus préoccupés par les questions de développement économique et d'emploi, alors pourquoi ne pas développer également les questions sociales sous l'angle de l'emploi ?

Cette approche aurait le mérite d'être en phase avec les priorités de l'Union européenne. Le volet social de la stratégie de Lisbonne proposé par l'Union Européenne est en effet centré sur l'emploi avec un double objectif : développer le taux d'emploi, notamment chez les femmes et les seniors, et relever le niveau de qualification. Les fonds structurels dont bénéficient la Roumanie et la Bulgarie sont orientés dans ce sens.

Par ailleurs, les services sociaux peuvent constituer une manne d'emploi important : les services sociaux et de santé dans les trois pays ne constituent que 4 % de l'emploi en Roumanie et à peine plus en Bulgarie⁴⁹. A titre indicatif, il représente 9,6 % de l'emploi en Europe. Notons que le développement de l'emploi dans ces services ne constitue pas un frein au développement économique puisque les pays de l'Union ayant les plus forts taux d'emploi dans les services sociaux sont parmi ceux ayant le plus fort PIB par habitant.

Enfin, le développement de services concernant l'enfance peut également générer des effets induits en termes d'emploi pour les parents lorsque les enfants sont pris en charge par les services.

Dans ces conditions, il pourrait être intéressant de valoriser la dimension économique, notamment en termes d'emplois générés, des services sociaux. Cette angle d'analyse peut paraître marginal au regard des apports des services sur le plan strictement social, mais elle peut constituer un angle d'approche auxquels les élus sont sensibles et qui peut générer des financements notamment européens.

⁴⁹ Rapport sur les services sociaux d'intérêt général, Assemblée nationale française, Avril 2009.

.5.2.4. Penser une stratégie globale de formation

Établir une stratégie opérationnelle pour la formation des professionnels

Il nous semble qu'il a manqué au PROCOPIL une stratégie pour réaliser cet objectif fixé pour la formation, à savoir « *démultiplier les savoir-faire et améliorer les pratiques* ».

Dans le PROCOPIL, un ensemble de formations a été mis en œuvre, sans étude préalable, en s'appuyant sur les savoir-faire des différents réseaux. Des axes de formation ont été établis en lien avec l'expérience du PCER ou à la demande d'une ONG se proposant comme référent pour l'éducation parentale. Cette construction n'a pas permis d'établir une stratégie globale sur le champ de la formation.

Dans un programme comme le PROCOPIL, plusieurs stratégies peuvent être envisagées :

- Former en masse des professionnels au sein du PROCOPIL
- Former un public ciblé et avec une démarche permettant d'avoir des effets d'entraînement sur un public plus large
- Former des formateurs qui diffuseraient ensuite plus largement auprès des professionnels
- Expérimenter, capitaliser et transmettre largement des modules de formation auprès d'organismes de formation

Ces choix stratégiques dépendent bien évidemment des dynamiques existantes et des moyens disponibles.

Réaliser une étude des besoins en formation des professionnels du social

La mise en place d'une stratégie devrait s'appuyer en amont sur une étude des besoins rencontrés par les professionnels en regard des compétences qu'ils doivent acquérir (référentiel métier). Cette étude pourra dégager les thématiques de travail, mais aussi les modalités les plus efficaces pour que les acquis de la formation puissent aisément être mis en œuvre par les professionnels, au service des enfants.

Des modalités de formation à étudier

Au regard de cette évaluation, plusieurs pistes nous semblent devoir être creusées :

- Développer les formations de formateur

La formation de formateur permettrait de démultiplier la transmission de compétences et de pouvoir envisager un large plan de formation des professionnels du social. Cette formation devrait notamment s'appuyer sur la pédagogie active et l'échange d'expériences qui ont constitué une plus value méthodologique importante et très appréciée par les stagiaires.

- Poursuivre les échanges de pratiques

Les échanges de pratiques ont fait leurs preuves lors du PROCOPIL. Elles ont un double avantage :

- découvrir d'autres pratiques, de prendre des idées, de bénéficier de l'expérience de structures qui ont déjà expérimenté des dispositifs,
- prendre conscience de ses propres savoir-faire, de ses spécificités et de ses limites.

- Penser les formations au niveau des structures

Les stagiaires rencontrent parfois des difficultés à mettre en œuvre les acquis des formations lorsqu'ils rentrent dans leurs organismes car leurs collègues n'ont pas été sensibilisés aux mêmes problématiques. Plusieurs pistes de travail sont envisageables pour dépasser cette difficulté.

La première serait de réaliser des formations avec l'ensemble du personnel au sein même des établissements. Des formations qui pourraient être courtes, mais auxquelles participeraient les différentes catégories de salariés, si besoin sur des temps spécifiques pour des apports adaptés. Ces formations pourraient se faire par exemple à l'occasion de la redéfinition d'un projet d'établissement. Ce type d'approche faciliterait la constitution de réelles équipes de travail.

Une seconde serait de former et d'accompagner les responsables d'établissement à la mise en œuvre de nouvelles méthodologies au sein de leur structure. Là aussi, la mise en place d'un projet d'établissement constitue une opportunité intéressante.

- Mettre en place des dispositifs d'accompagnement et de réseau

Pour faciliter la mise en pratique des acquis de la formation, il serait intéressant d'accompagner les stagiaires dans cette phase. Cela pourrait se faire à travers des démarches de type coaching ou mieux à travers des temps de rencontre réguliers entre les anciens stagiaires sur une ou deux années afin qu'ils échangent sur les difficultés rencontrées et solutions trouvées. Ce type d'échange pourrait à terme déboucher sur la mise en place de réseau entre les professionnels. Ces dispositifs pourraient constituer un outil intéressant de suivi-évaluation des formations.

.5.2.5. Capitaliser et évaluer chemin faisant

Définir des objectifs pour la capitalisation et l'évaluation

La capitalisation comme l'évaluation sont des outils au service d'un objectif. Le périmètre d'investigation et la méthode de travail dépendra donc de l'objectif. Plus il sera précis, plus la capitalisation et l'évaluation seront simple et efficace à mettre en œuvre. Deux écueils peuvent ainsi être évités : l'inutilité et l'usine à gaz.

Différentes capitalisations possibles

Il existe de multiples modalités de capitalisation : restitution de ce qui a été fait, jusque dans le moindre détail comme le Programme Concerté Maroc, restitution de bonnes pratiques identifiées par les acteurs eux-mêmes ou selon des critères choisis, formalisation des processus, savoir, savoir-faire, savoir-être, méthodes, démarches... Les modalités de capitalisation devront s'adapter à l'objectif de la capitalisation.

Sur le PROCOPIL, plusieurs objectifs peuvent être envisagés. Quelques exemples :

- Développer les pratiques de concertations entre ONG et pouvoirs publics : la capitalisation concernerait les processus partenariaux et de concertation ayant bien fonctionné au niveau local comme au niveau national
- Développer les reprises ou délégations de service : la capitalisation concernerait les méthodologies, modalités pratiques, condition de transferts.
- Favoriser la mise en place de projets innovants et efficaces : la capitalisation concernerait le contenu même et la méthodologie de mise en œuvre de projets dont les résultats s'avèrent remarquables
- Sensibiliser le grand public et/ou les élus sur la question de l'enfance : la capitalisation concernerait par exemple les évolutions d'approches de la maltraitance à la bienveillance avec des exemples ciblés.
- ...

La capitalisation comprend des temps de définition de critères, d'identification, d'analyse et de formalisation. Ils peuvent se faire de manière collective sous la forme de tables ronde,

visite, séminaire. Elle suppose également de penser simultanément la diffusion des résultats capitalisés.

Mettre en place un dispositif de suivi-évaluation⁵⁰

Le suivi-évaluation contribue à l'amélioration chemin faisant des objectifs opérationnels, des projets, de la gouvernance... Il constitue donc un outil de progrès tout à fait intéressant dans un programme évolutif comme le PROCOPIL.

La mise en place d'un dispositif de suivi-évaluation doit répondre aux attentes et aux besoins des différents partenaires. La première étape pour la mise en place d'un dispositif de suivi-évaluation consiste à clarifier les attentes de chacun et définir collectivement les objectifs de l'évaluation.

Les méthodes à mettre en œuvre dépendent étroitement des objectifs de l'évaluation, mais également des moyens qui peuvent être affectés à cet exercice.

En tout état de cause, le dispositif veillera à être pragmatique, plutôt réaliste qu'ambitieux. Il s'appuiera sur l'action en mobilisant les éléments de rendu déjà disponibles (compte-rendu de réunion, fiche de suivi d'action, ...). Il utilisera de manière complémentaire des outils simples pour collecter l'information manquante. Il devra également comprendre un outil de synthèse facilement appropriable par les différents partenaires, et si possible dynamique, pour permettre une analyse collective.

Le dispositif est à concevoir simultanément au projet ou programme à évaluer de manière à collecter l'information tout au long de l'action. En fonction des objectifs de l'évaluation, il pourra comprendre des temps d'observation, d'échange, ... mais il devra également fournir quelques données quantitatives. Quelque soit la méthode utilisée, des temps spécifiques seront réservés à l'analyse. Ils sont à prévoir à un rythme adapté au calendrier de l'action. Il sera important également de formaliser l'analyse et les enseignements pour en garder trace et les transmettre.

Le périmètre de l'évaluation devra être précisé : il n'est pas nécessaire de tout évaluer ou de tout évaluer de la même manière. Il pourra par exemple être intéressant de collecter quelques données chiffrées sur l'ensemble de l'action ou du programme et une information plus qualitative sur quelques actions exemplaires ou problématiques.

La mise en place du dispositif gagnera à être accompagnée par un intervenant extérieur, qui apportera des éléments de méthode, mais également une distance vis-à-vis de l'action.

.5.2.6. Dégager et renforcer des projets pilotes

Le PROCOPIL a permis d'expérimenter des démarches et des projets. Au-delà de la nécessaire capitalisation, il serait intéressant de mieux valoriser cette capacité créatrice. Deux pistes peuvent être envisagées.

Créer une action de renforcement-capitalisation des projets exemplaires

Si la très grande majorité des projets ont atteint les objectifs escomptés, tous n'avaient pas le même intérêt. Certains projets se sont avérés exemplaires, mais ils n'ont pas été

⁵⁰ Nous avons développé une méthodologie de suivi-évaluation formalisée dans deux guides.

- **Evaluer l'utilité sociale de son activité - Conduire une démarche d'autoévaluation**, Cahier de l'AVISE N°5, nov. 2007

- **Guide d'évaluation de l'utilité sociale de la médiation sociale**, Edition du Comité Interministériel des Villes, sept. 2009.

Appliqués à l'évaluation de l'utilité sociale, ils fournissent cependant des éléments de méthode généraux sur le suivi-évaluation détaillés pour la mise en place d'un dispositif de suivi-évaluation.

particulièrement soutenus et valorisés. Financé sur une courte durée (FSII, et plus particulièrement FARD), ils n'ont pas développé tout leur potentiel.

Il serait intéressant de prévoir une action de renforcement-capitalisation pour les projets qui se révèlent exemplaire. Un financement complémentaire pourrait intervenir à l'issue du premier projet. Il aurait vocation à :

- poursuivre l'action en lui donnant une plus grande envergure,
- permettre aux porteurs de projets de trouver les moyens économiques de sa pérennité,
- identifier et formaliser de la méthodologie mise en œuvre, des conditions de réussite et de transfert du projet,
- diffuser les enseignements et la méthodologie (participation à des séminaires...).

Chacune de ces vocations constitueraient également des conditions pour obtenir ce fond. Les porteurs de projet pourraient bénéficier d'un appui rapproché des coordinations sur cette phase.

Mettre en place des projets pilotes

Afin de préparer la mise en œuvre de politiques publiques, des projets pilotes en lien direct avec les stratégies nationales ou territoriales pourraient être développés.

Des projets similaires, deux à trois, seraient expérimentés sur différents territoires puis analysés. Ils devront impliquer les partenaires publics du territoire et faire l'objet d'un accompagnement et d'un suivi qui permettent une capitalisation de la méthodologie.

Les modalités de mise en œuvre pourraient ensuite être diffusées vue d'une mise en œuvre élargie de la politique publique.

.5.2.7. Poursuivre l'autonomisation et la démocratisation du programme

Impliquer les responsables politiques des ONG

Un futur programme devrait avoir un portage politique renforcé avec une présence des élus associatifs sur les temps d'orientation du programme. La participation plus active des élus viendrait conforter la démocratie du programme, la légitimité de l'action sur la durée, la cohérence d'ensemble de l'activité, la communication sur le programme avec l'ensemble des membres des réseaux...

Identifier les conditions d'implication des élus

Les élus des collectivités territoriales ont peu participé au PROCOPIL. Nous l'avons déjà dit, la question sociale n'est pas forcément une priorité. La manière d'aborder la question sociale est donc importante. « *Mieux vaut parler de développement social que de service social* » conseille un animateur de réseau de collectivité. Il n'a sans doute pas tort.

Il faut probablement aussi penser des cadres plus formels que les séminaires du PROCOPIL. Les élus seront plus impliqués dans des instances en tant que représentant élu et décideur que comme participant à un séminaire. Peut-être faut-il également leur soumettre des scénarii déjà bien avancé.

Associer les bénéficiaires ultimes

Il n'est pas évident d'associer les bénéficiaires ultimes quand il s'agit d'enfants, mais les parents peuvent être associés au niveau des instances à travers un collègue spécifique.

Ils peuvent également être associés à l'élaboration des actions et à des groupes de travail, notamment sur la réflexion pour la mise en place de services. Ils peuvent par exemple participer à l'identification des besoins ou à l'évaluation des services rendus.

Comme le proposait le groupe de travail Délégation des services publics, les ONG ont un rôle à jouer dans l'élaboration d'instruments et de modalités pour associer les bénéficiaires aux actions.

.5.3. D'AUTRES ORIENTATIONS POSSIBLES

.5.3.1. Les politiques sociales comme outil de développement local

Le PROCOPIL était centrée sur la protection de l'enfance, dans une logique d'aide à l'enfance en difficulté. Il s'est ensuite interrogé plus globalement sur les politiques sociales.

Il est aussi passé d'une approche négative de la maltraitance à l'approche positive de la bientraitance, en se positionnant maintenant sur des actions de prévention (projet « Accompagner la naissance »).

Ces évolutions ne pourraient-elles pas mener à un changement de registre ? Une nouvelle approche consisterait à aborder les politiques sociales et plus particulièrement la question de l'enfance comme un outil de développement local.

Parce qu'ils évitent des coûts à la société, parce qu'ils créent de l'emploi direct, mais également indirect en permettant aux deux parents de travailler, parce qu'ils forment les citoyens et acteurs économiques de demain, parce qu'il concerne le quotidien de la grande majorité des habitants, les services à l'enfance constituent un outil de développement local.

Cette approche permet de sortir de la logique d'aide, parfois misérabiliste. Elle pose la question de l'enfance comme un outil de développement et non comme un coût social. Elle se positionne comme une entrée au niveau territorial.

L'entrée territoriale permet de mobiliser beaucoup plus facilement les élus et les bénéficiaires, habitants du territoire. Elle élargit la préoccupation de l'enfance à des politiques et des organisations non spécialisées.

Le PROCOPIL a déjà commencé cette ouverture en associant les collectivités locales et la mobilisation des associations nationales de collectivités locales montrent l'intérêt de cette ouverture. Dans ce schéma, les coordinations peuvent devenir des centres de ressources, expertes pour les acteurs non spécialisés sur les questions de l'enfance.

Cette approche permettra également d'aborder certains problèmes de l'enfance plus globalement. Prenons un exemple : le plaidoyer est à ce jour dirigé vers les États et portent sur des points techniques précis. Les difficultés sont parfois d'ordre plus culturel et l'enjeu est alors de faire évoluer les mentalités parallèlement aux politiques. Par exemple, le métier d'animateur a été reconnu, mais l'importance de l'animation, du jeu, du temps libre dans l'éducation ne l'est pas forcément pour la société dans son ensemble, pour les parents ou pour les ONG. La délégation de services pour la petite enfance, l'accès aux financements est une pierre d'achoppement. C'est notamment parce que la question de l'enfance n'est pas suffisamment pris en considération par les élus, que l'éducation n'est pas pris en compte dans sa globalité par les parents, qu'elle n'est pas perçue comme l'affaire de tous...

.5.3.2. L'insertion des jeunes

L'insertion des jeunes était une préoccupation importante du PROCOPIIL à son origine, mais elle n'a pu vraiment aboutir. Le projet de Caravane civique a été lancé mais ne s'est pas poursuivi, la thématique de formation Insertion des jeunes s'est mise en place tardivement.

Quelques projets mobilisant les jeunes ont lieu au cours du PROCOPIIL : projet FARD Sham Montana, projet FSII Signis « One minute », l'Alliance moldave a demandé à des jeunes de rédiger leur propre rapport alternatif... Il y a également eu de jeunes volontaires dans les formations animation socio-culturelle.

Au regard des entretiens que nous avons eu pourtant, nous avons senti nos interlocuteurs désarmés sur la question de la jeunesse. Il s'agit d'un problème qu'ils ne savent pas comment prendre en charge.

Cette thématique nous semble donc toujours d'actualité et pourrait constituer l'objet d'un programme spécifique, avec notamment l'expérimentation de projets pilotes et une gouvernance intégrant les bénéficiaires. Ce type de programme pourrait également avoir une dimension territoriale forte, à l'instar du Programme Concerté Maroc.

ANNEXES

SIGLES ET ACRONYMES

| | |
|------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ADF : | Assemblée des Départements de France |
| AFD : | Agence française pour le développement |
| ANMRB : | Association des Municipalités Bulgares |
| ANPDC : | Autorité Nationale pour la Protection des Droits de l'Enfants (Roumanie) |
| APAJH : | Association pour les Adultes et les Jeunes Handicapés (France) |
| ASCHF-R : | Association de Soutien aux Enfants Handicapés Physiques de Roumanie |
| APSCF : | L'Alliance des ONG Actives pour la Protection Sociale de l'Enfance et de la Famille (République de Moldavie) |
| CAMSP : | Centre d'Action Médico Sociale Précoce (France) |
| CREAI : | Centre Régional pour l'Enfance et l'Adolescence Inadaptée (France) |
| CNFPT : | Centre National de la Fonction Publique Territoriale (France) |
| CEMEA : | Centre d'Entraînement aux Méthodes d'Education Actives (France) |
| CUF : | Cités Unies France |
| DGASPC : | Direction Générale pour l'Action Sociale et la Protection de l'Enfance |
| FARD : | Fonds d'Appui aux Réseaux Départementaux |
| FCN : | Fondation Copiii Nostri |
| FICF : | Fondation Internationale pour l'Enfant et la Famille (Roumanie) |
| FSII : | Fonds de Soutien aux Initiatives Innovantes |
| FSID : | Fonds de Soutien aux Initiatives Départementales |
| FOC : | Fondation pour la Famille et la Protection de l'Enfant (Roumanie) |
| FONPC : | Fédération des ONG (roumaines) actives pour la protection de l'enfance |
| MAEE : | ministère français des Affaires étrangères et européennes |
| PCER : | Programme Collectif Enfance Roumanie |
| PEP : | Pupilles de l'Enseignement Public (France) |
| PCPA : | Programme Concerté Pluri acteurs |
| RNE : | Réseau National (bulgare) pour l'Enfance |
| UCOS : | Un Enfant, un Espoir (Roumanie) |
| UNCJR : | Union Nationale des Judets de Roumanie |

LISTE PARTIELLE DES PERSONNES RENCONTREES

Certaines personnes ont été rencontrées en entretien individuel, d'autres en entretien collectif.

Cette liste est incomplète concernant les entretiens en Bulgarie

FRANCE

- Anne Bourgognon, Responsable PROCOPIL, Solidarité Laïque
- Elisabeth Barincou, ADF
- Geneviève Garros, Association Quimper Santa Maria Orlea Pays de Hateg, entretien téléphonique
- Gérard Legoff, Directeur des CEMEA Bretagne (Association Territoriale de Bretagne)
- Gilles Cervera, PEP 35
- Guy Carrieu, Directeur des services du CG de la Marne, échange informel.
- Jacques Heleine, association S35R
- Jean Jacques Orfeuvre, Directeur CAMSP 43
- Julie Gares, Chargée de mission Coopération décentralisée Conseil Général de l'Aveyron
- Magali Agosti, Directrice, Pays de Savoie Solidaire
- Marie Laluque, Chargée de mission PROCOPIL Solidarité Laïque
- Marie-Colette Lalire, AT régionale Droits de l'enfant
- Michel Jorand, FRANCAS
- Michèle Boutron d'Heilly, APAJH
- Pascal Trunck, Directeur, Ecole des Parents de Moselle.
- Roland Biache, Délégué Général, Solidarité Laïque
- Valérie Huguenin, DPO, Agence Française de Développement (AFD)
- Véronique Da Silva, Chargée de mission coopération décentralisée et animation territoriale Collectivités locales, Pays de Savoie Solidaire

ROUMANIE

- Adina Codres, conseillère de l'Autorité pour la Protection des droits de l'enfant
- Adina Ovedenie, directrice Copii nostri
- Amalia Brizan, nouvelle présidente, Association SCOP (Societate pentru COpii si Parenti) Jimbolia
- Ana Burtea, FONPC
- Andreea Ene, psychologue FICF
- Carmen Sahan, ANPDC
- Carp Mihail, directeur de FOC
- Claudia Fecher, Coordinatrice projet, Association SCOP (Societate pentru COpii si Parenti) Jimbolia
- Corneliu Irimia, ancien directeur exécutif FICF
- Cristina Bucata, Responsable de Programme, FONPC
- Dana Crisan, association Synergii, Medias
- Daniela Gheorghie, responsable formation et Magda Bogdan, assistante de projets FONPC
- Denisa Radu, ex-coordonnatrice Procopil, FONPC
- Diana Nistorescu, directrice, FONCP
- Doczy Tamas, Directeur, Fondation Talentum Tirgu Mures
- Elena Tudorache, Présidente du Conseil directeur de Un Copil, O Speranta (UCOS)
- Emilia Lupu, directrice de l'école maternelle n°2 48 (projet Copii Nostri)

- Fekete Istvan, animateur volontaire, activités culturelles, Fondation Talentum Tirgu Mures
- Florentina Vardaru, assistante sociale DG (projet Copii nostri)
- Furdui Hiculina, mère bénéficiaire du projet de Copii nostri
- Gabriela Sarde, directrice exécutive FICF
- Goruniescu Nicolae, directeur adjoint de la protection de l'enfance, secteur 6
- Ion Monteanu, CENTRAS
- Irina Rogojina, UNCJR (Union des conseils de judets)
- Istrate Ioana Virgilia, assistante sociale (projet FOC)
- Kacso Erika, psychologue contractuel, Fondation Talentum Tirgu Mures
- Korodi Gal Erzsebet, coordonnatrice de programmes, Fondation Talentum Tirgu Mures
- Kuszto Laura Monika, pédagogue, salarié, Fondation Talentum Tirgu Mures
- Liliana Scarlat, FDP
- Martha Iliescu, présidente de Copii Nostri
- Mihaela Micolaescu, coordinatrices des projets Copii nostri
- Mihai Mioara, mère bénéficiaire du projet de Copii nostri
- Mihai Staicu, AMR (association des municipalités de Roumanie)
- Nicoleta Dudau, éducatrice Copii nostri
- Odobestianu Jean-Baptiste, Coordinateur des programmes FOC
- Santos Antolin, directeur du centre de placement Marcellin Champagnat (projet FICF)
- Speranta Hepcal, directrice exécutive, Association SCOP (Societate pentru COpii si Parenti) Jimbolia
- Teodora Mihai, assistante sociale Copii Nostri
- Vasilache Elena, mère bénéficiaire du projet de Copii nostri
- Vasile Claudiu Costim, Centre de prévention de la délinquance (projet FOC)
- Vasile Crisan, association Synergii, Medias
- Vioca Pop, « Programme specialist Child Protection and Health », UNICEF

Entretiens collectifs :

- Corneliu Irima, FICF + 5 éducateurs du Centre ST Marcellin
- Dumitra Badulescu, DGASPC Tulcea
- Edith Luhasz, DGASPC Arad
- Eugen Simion, DGASPC Neamt
- Florian Pena, DGASPC Argès
- Irina Rogojina, UNCJR
- Martha Iliescu, FCN + 6 directrices d'école

REPUBLIQUE MOLDAVE

- Alexandra Grajdianu, présidente de FCPS (Femme et enfants, Protection et Soutien)
- Daniela Simboteanu , présidente du Centre National de Prévention des Abus faits aux enfants (CN PAC)
- Mariana Ianachevici , Présidente de l'Alliance (APSCF)
- Ana Gobjila, Directrice Association Deschidere et bénéficiaire d'une formation Animation
- Tatiana Lungu, présidente de Prieteni Copilor
- Tatiana Cocias, bénéficiaire d'une formation Animation
- Ludmilla Popovici, association RTCV Memoria
- Gratie Mircha, bénéficiaire du projet RTCV Memoria
- Constantin Bursanu, bénéficiaire du projet RTCV Memoria
- Mme la Directrice du Lycée de Durlesti, partenaire de Prieteni Copilor + trois jeunes filles bénéficiaires des activités de Prieteni Copilor dans le lycée
- Domnica Ginu, responsable du CNPDC (Centre National pour la Protection des enfants)
- Sergio Buruiana, Chef de l'Unité des politiques sociales, UNICEF

- Emmanuel Skoulios, Conseiller de coopération et d'action culturelle, directeur de l'Alliance française

Entretiens collectifs

- Stela Vasluian, ONG Amici de Bambini
- Ion Neagu, Maire de la Commune de Manta et président de l'association des Maires de Cahul
- Ana Gobjila, Directrice Association Deschidere

BULGARIE

- George Bogdanov, directeur executif RNE
- Yvette Kancheva, coordinatrice programme RNE
- Eva Borissova , Association Roditelli
- Elen Ivanova, Association nationale des municipalités bulgares (ANMRB)
- Nadejda Petkova, Ministère du travail et de politique sociale
- Reneta Manolova, Agence d'assistance sociale
- Christiane Vuckovic, chargée de mission à l'Institut Français
- Nelly Petrova-Dimitrova, association SAPI
- Rumyana Krалеva, directrice de l'association Société pour tous
- Trois jeunes bénéficiaires du centre de l'association « Société pour tous »
- Deux responsables de la Fondation Sham Montana
- M. Gueracimo, directeur du département des activités humanitaires de la municipalité de Montana
- Vania, éducatrice du Centre placement des enfants de Lovech (projet Ecomission)
- Directrice du Centre placement des enfants de Lovech (projet Ecomission)
- Nelly Miteva, présidente du Conseil d'administration d'Ecomission
- Maria Donkova, Fondation Paidea
- Directrice d'une école maternelle d'Oryahovo
- Psychologue de l'école maternel d'Oryahovo

Entretiens collectifs

- Rositza Dimitrova, Municipalité de Veliko Tarnovo
- Elen Ivanova, ANMRB
- Dimitria Tserova, Municipalité de Pazardjik
- Velina Velinova, Municipalité de Varna
- Maya Vasileva, Municipalité de Lovech

PETITE HISTOIRE DES COMPOSANTES

Plus que ses objectifs, ce sont ses composantes qui structurent le PROCOPIL. Elles ont évolués durant le programme. Après un exposé des évolutions entre les composantes, vous trouverez ci-après l'histoire et le contenu des principales composantes du programme.

Des composantes en évolution

Le document programme du PROCOPIL prévoyait cinq composantes :

- Composante 1 : la dimension projet en Roumanie
- Composante 2 : la formation
- Composante 3 : l'élargissement régional
- Composante 4 : la dimension plaidoyer
- Composante 5 : la coordination générale

Cette structuration a évolué à partir de 2007. La composante Élargissement régional a disparu en tant que telle, la dimension régionale étant devenue transversale à l'ensemble des actions. Les actions qui la composaient ont donc été rattachées aux autres composantes.

Le contenu des composantes a également changé :

- Le Fonds d'Appui aux Réseaux départementaux (FARD) qui faisaient initialement partie de la dimension Projet a été rattaché à la dimension Plaidoyer à la quelle il contribuait très directement.
- Les Actions de Participation des Jeunes (APJ) ont disparu de la dimension Projet

En 2008, l'ordre des composantes a changé, traduisant une évolution de l'importance des différentes composantes dans le PROCOPIL. Les 4 composantes étaient alors :

- Composante 1 : le plaidoyer
- Composante 2 : la formation
- Composante 3 : les projets et échanges de pratiques
- Composante 4 : la coordination générale

La composante Projet a développé les échanges de pratiques entre structures de différents pays portant des projets financés par la composante Projet, entre professionnels sur des thématiques précises et sur les questions de la formation.

Enfin, en 2009, le programme s'est structuré autour des 4 composantes suivantes :

- Composante 1 : le plaidoyer
- Composante 2 : la formation
- Composante 3 : la consolidation du réseau régional
- Composante 4 : l'animation et la coordination générale

À partir de 2009, il n'y a plus eu d'actions sur la composante Projet qui a donc disparu. La composante Consolidation du réseau régional est apparue. Elle formalise ainsi un objectif présent de manière transversale depuis le début du PROCOPIL.

La composante Projet

La composante Projet ne concernait dans le programme initial que la Roumanie. Elle s'appuyait dans le programme initial sur 3 fonds :

Le Fonds de Soutien aux Initiatives Départementales (FSID)

Le Fonds d'Appui aux Réseaux départementaux (FARD). Il est présenté dans la composante Plaidoyer à laquelle il a été rattaché à partir de 2007.

Les Actions de Participation des Jeunes (APJ)

À partir de 2006, un nouveau fonds a été rattaché à cette composante : le Fonds de Soutien aux Initiatives Innovantes.

Enfin, les échanges de pratiques sont venus renforcer les projets FSID et FSII à partir de 2007.

Le Fonds de Soutien aux Initiatives Départementales (FSID)

Le FSID visait à « *soutenir des services de qualité développés par des ONG roumaines et organisées en réseau pluri-acteurs. Ces services, une fois mis en place doivent être repris par les autorités locales* ». Cet objectif du document programme est précisé dans le rapport d'activité 2007 : il s'agit de « *permettre le développement de services sociaux organisés à l'échelle départementale* » (document programme).

Il a été mis en œuvre en Roumanie. Suite à un appel à projet lancé en 2005, 10 projets ont été financés. Les projets ont été mis en œuvre entre 2006 et 2008.

Les projets sélectionnés ont été bénéficié de l'accompagnement du PROCOPIL : visite de terrain par la FONPC, des représentants de l'ambassade de France et des associations du terrain, accompagnement de proximité (échange de mail...) par la FONPC, séjour d'échange de pratique en France.

Les Actions de Participation des Jeunes (APJ)

Le fonds « Actions de Participation des Jeunes » qui avait pour objectif « *d'impliquer directement la jeunesse par des actions militantes relevant de sujets comme les Droit de l'enfant ou encore de la démocratie participative* ». L'objectif « *d'impliquer les jeunes dans une démarche citoyenne* » apparaît dans les premiers documents du Programme, mais il s'est limité à un action concrète.

Dès 2006, un projet « Participation des jeunes », porté par la FONPC et le réseau des conseils municipaux de jeunes, avait été élaboré et mis en œuvre. L'objectif était l'autonomie, « *responsabiliser les jeunes, et qu'ils puissent interpellier les autorités locales* ». Pour diverses raisons, le projet n'a pas eu de suite. Il n'y a pas eu d'autres actions sur ce fonds.

Le Fond de Soutien aux Initiatives innovantes (FSII)

Le FSII visait à « *renforcer la capacité des associations développant des pratiques innovantes* ». Ce fond était initialement envisagé comme une « *piste d'action possible* » dans la composante Élargissement. C'est dans celle-ci qu'il fut effectivement mis en œuvre en 2006. Ce fonds avait déjà « *fait ses preuves* » dans le PCER. A la disparition de la composante Élargissement en 2007, il a été rattaché à la composante Projet.

Des appels furent lancés auprès des ONG en Bulgarie et en République Moldave, puis en Roumanie dans le cadre de la composante Elargissement. Au total, 5 appels à projets furent lancés et 10 projets FSII ont été financés en Roumanie, 18 en République Moldave et 21 en Bulgarie. Ils ont principalement été réalisés sur l'année 2007.

Les échanges de pratiques

Les échanges de pratiques consistent en des visites et missions d'observation par des professionnels du social dans des structures d'autres pays. L'objectif est de renforcer les capacités des bénéficiaires des projets FSII et FSID et tisser un réseau régional. Elles se sont développées à partir de 2007.

En 2007, des visites d'études furent organisées en France pour 8 des 10 projets FSID, ainsi qu'un échange de pratiques en Roumanie entre ONG, collectivités locales et pouvoirs publics des trois pays portant des projets sur le thème de la maltraitance infantile.

En 2008, l'échange de pratiques porta sur l'intégration scolaire et eu lieu en République moldave.

La composante Formation

La composante formation visait à « *démultiplier les savoir-faire et développer les pratiques* ». Elle s'est organisée autour d'un axe transversal et d'un axe thématique comprenant initialement 4 thématiques : Maltraitance infantile et violences domestiques, insertion des jeunes, handicap et enfin animation socio-éducative. L'éducation parentale a été ajoutée comme 5^e thématique dès 2006. Les formations se sont développées d'abord en Roumanie, puis en République Moldave et Bulgarie à partir de 2008. Les formations roumaines étaient animées par un tandem de formateurs franco-roumain.

Enfin, un chantier plaidoyer sur la formation s'est ouvert à partir de 2008.

L'axe transversal

En 2006, les modules de formation de l'axe transversal ont abordé les thèmes de l'organisation européenne, les droits de l'enfant et l'apprentissage interculturel.

En 2007, sur l'axe transversal, une session de formation des pilotes roumains a eu lieu et un cycle de conférence-débats sur « la promotion des comportements de bientraitance pour les enfants de Roumanie et leurs parents » a été lancé.

En 2008, le cycle de conférence-débats sur la bientraitance s'est poursuivi avec 2 modules associant conférence et ateliers de travail.

Enfin, des référents roumains, bulgares et moldaves de la composante formation ont effectué une mission d'observation en France dans une perspective de renforcement des capacités des centres de formation des trois pays.

L'axe thématique

Sur l'axe thématique, en 2006 les tandems de formation ont été identifiés et la plupart d'entre eux se sont rencontrés en France et/ou en Roumanie pour faire connaissance et préparer les modules de formation.

En 2007, les sessions de formation ont eu lieu sur chaque thématique, à l'exception de celle sur l'insertion des jeunes.

Les sessions de formation de l'axe thématique se sont poursuivies en 2008 sur les 4 axes et une première session a eu lieu sur l'insertion des jeunes.

Le plaidoyer en formation

Début 2008, un forum formation a fait un premier bilan des formations. Il a fait le point sur les stratégies nationales de formation et a lancé un chantier de plaidoyer dans le domaine de la formation. Des actions de plaidoyer ont été mise en place sur 2 thématiques (Maltraitance infantile et Éducation parentale) à travers l'animation à de groupes de travail et la participation à des séminaires et comités pour la reconnaissance des métiers.

La formation en Bulgarie et république Moldave

En 2008, des formations ont été mises en œuvre en Bulgarie et en République moldave, précédée d'une mission exploratrice à Sofia et à Chisinau. Elles ont été réalisées par des trinômes de formateurs France/Roumanie/ Bulgarie ou République Moldave. Ces sessions ont concerné l'animation socio-éducative et sur l'éducation parentale en Bulgarie et des sessions autour de 4 thématiques furent développées en République Moldave : abus et négligence, enfants avec besoins éducatifs spéciaux animation socio-éducative et droits de l'enfant.

L'élaboration de modules en 2010

En 2010 (2009 pour l'éducation parentale), les référents de formation de chaque thématique, ainsi parfois que d'autres partenaires se sont retrouvés pour élaborer des modules de formation régionale pour le programme post-PROCOPIL. Les modules suivants ont été élaborés :

- Sur l'éducation parentale : module de formation sur la prévention des risques rencontrés par les enfants dont les parents sont partis à l'étranger
- Sur le handicap : module de formation intitulé « le plan de formation, outil de management pour les directeurs d'établissement sociaux et médico-sociaux ».
- Sur l'animation socio-éducative : module de formation de formateur sur le métier d'animateur socio-éducatif. Le groupe a également réfléchi aux activités à développer pour permettre la diffusion de la reconnaissance de ce métier.
- Sur l'insertion professionnelle : module de formation sur le métier de conseiller en insertion socioprofessionnelle.
- Sur les maltraitances infantiles : un module de formation sur les techniques de supervision et l'analyse de pratiques, ainsi que la définition d'activités de sensibilisation et de communication autour de l'intérêt de l'analyse de pratiques supervision et autour de la reconnaissance du métier d'éducateur spécialisé

La composante Plaidoyer

Jusqu'en 2007, la composante Plaidoyer du PROCOPIL était centrée sur la délégation de services avec pour objectif de faire évoluer, dans son contenu et son application, le paquet législatif sur la protection de l'enfance de 2004.

Le plaidoyer s'est ouvert à de nouveaux chantiers, avec d'un part l'écriture du rapport alternatif à partir de 2008, puis, et surtout, avec le projet Renforcement institutionnel et action sociale, à partir de 2009, qui élargit l'approche de la logique de services.

Des groupes de travail sur la Délégation des services sociaux

Un premier séminaire a été organisé en Roumanie en 2006 afin de faire le point sur la situation des services sociaux en Roumanie avant la sortie de la loi relative à la contractualisation⁵¹ de services. Il en a émergé un groupe de travail entre ONG qui a

⁵¹ La contractualisation des services en Roumanie est l'équivalent de la délégation de services en France

travaillé sur l'évaluation des besoins, la programmation des services, la définition de la mission d'intérêt général... Les analyses de ce groupe ont été présentées lors d'un séminaire avec les pouvoirs publics et les partenaires moldaves et bulgares en 2007.

Un nouveau groupe de travail, mixte cette fois (ONG et pouvoirs publics), s'est constitué suite au séminaire de 2007 avec pour mission d'identifier les problèmes et solutions concernant la délégation de services publics. Ses membres ont réalisé en 2008 une mission d'observation dans deux départements test de la mise en œuvre du processus de délégation des services publics.

Le Fonds d'Appui aux Réseaux départementaux (FARD)

Le FARD avait pour objet de « *développer et structurer les réseaux par des programmes d'activité et de concertation entre acteurs diversifiés pouvant jouer un rôle dans le domaine de la protection de l'enfance* ». L'idée était de développer des réseaux départementaux, voire régionaux, sur la protection de l'enfance, en lien avec la tête de réseau.

En Roumanie, 6 projets furent sélectionnés en 2006, puis 3 réseaux de concertation en 2007.

Les projets et réseaux ont consisté en la mise en place de groupe de travail pluri acteur, signature de documents communs (charte, accord cadre), analyse de service, organisation de forum...

En 2008, après un cycle de conférence régionale, des projets ont été financés par le FARD en Bulgarie et en République Moldave. En Bulgarie, suite à un appel à projet, 6 projets ont été retenus autour de la réalisation d'études et états des lieux, de la création de service ou kit d'activité. En République Moldave, les projets initialement prévus n'ont pas pu voir le jour à cause de tensions politiques. Le FARD a été réorienté vers une sensibilisation des associations moldaves sur l'organisation des services sociaux en vue du séminaire de renforcement institutionnel organisé en République Moldave.

Le rapport alternatif

En 2008, la FONPC a élaboré le rapport alternatif sur le respect des droits de l'enfant pur l'ONU, en partenariat avec l'UNICEF.

Le projet Renforcement institutionnel et action sociale

Le projet Renforcement institutionnel et action sociale avait pour objectif de faire un état des lieux des politiques d'action sociale et des pratiques de programmation et d'organisation des services d'action sociale des collectivités locales concernées, de les comparer et les analyser puis d'élaborer un plan de renforcement de ces pratiques qui sera conduit en 2010 et 2011. Ce projet a eu la particularité d'associer ONG, pouvoirs publics et collectivités locales. D'octobre 2009 à mars 2010, six séminaires ont été organisés en six mois, dans les quatre pays du Programme. Ces six séminaires visaient à établir l'état des lieux.

Le projet Renforcement institutionnel et action sociale marque le dépassement de la problématique sur la délégation de service. Il élargit le champ du plaidoyer, au niveau de la thématique d'une part en concernant les politiques sociales dans leur ensemble et au niveau du public puisqu'il s'adresse principalement aux collectivités locales.

ELEMENTS DE CONTEXTE EN ROUMANIE, BULGARIE ET REPUBLIQUE DE MOLDAVIE

Bien que des progrès aient été enregistrés dans le domaine de l'action sociale en Roumanie, Bulgarie et République de Moldavie, depuis près de 20 ans et plus récemment, depuis 2007, avec l'entrée de la Bulgarie et la Roumanie dans l'Europe, il existe encore dans ces trois pays de nombreux objectifs d'amélioration à atteindre et des situations parfois graves dans le domaine.

PROBLEMATIQUES SOCIALES

Economie et démographie

Les familles roumaines, moldaves et bulgares sont profondément affectées par des difficultés économiques généralisées, une pénurie de ressources matérielles pour celles qui ont de nombreux enfants, l'inflation et des difficultés d'insertion professionnelles importantes. Ces difficultés d'insertion professionnelle entraînent notamment des migrations pour le travail non négligeables : 3 millions de Roumains vivent à l'étranger, 35% des ressources moldaves viennent des personnes vivant à l'étranger. S'ajoute la problématique qui ne cesse d'augmenter des enfants restés seuls au pays, situation d'isolement qui favorise leur vulnérabilité (négligences, enfants victimes de trafic)

En Roumanie, Bulgarie et République de Moldavie, il existe une population rurale encore importante (ex : en Roumanie, près de 48 % de la population vit en milieu rural), qui se retrouve souvent en situation d'isolement (difficultés pour accéder aux soins, aux établissements scolaires...)

Enfants et jeunes

Sur le plan de la santé, des problèmes spécifiques existent : le taux de mortalité infantile est important : en 2008 le taux de mortalité infantile est de 10,9/1000 en Roumanie ; en 2006, de 10/1000 en Bulgarie et de 16/1000 en République de Moldavie. La moyenne européenne est de 5,2/1000. De même, la mortalité des mères à la naissance reste encore excessivement élevée.

Ce taux important est dû à l'absence de suivi systématique des grossesses et à la faiblesse, voire aux carences de liens du système sanitaire avec le système social. Chez la population rom ce chiffre est beaucoup plus élevé.

Un nombre encore relativement important d'enfants abandonnés persiste. A titre d'exemple, selon un rapport de l'UNICEF, publié en janvier 2005, plus de 4000 nourrissons ont été abandonnés en Roumanie dans les hôpitaux en 2004, soit 1,8% des nouveaux nés. Cette étude a également mis en évidence le fait qu'environ 32 % de ces enfants laissés dans les services hospitaliers, ou services pédiatriques n'avaient pas d'identité définie. Ces enfants, inexistantes au regard de la loi, sont par conséquent vulnérables à plusieurs risques, notamment au trafic.

Ces phénomènes perdurent notamment du fait qu'une partie de la population n'a pas ou peu accès à l'information sur les mesures de préventions, les droits et les services sociaux existants, en raison de leur isolement ou d'une éducation limitée.

L'abandon scolaire constitue également un problème important dans ces trois pays, notamment en milieu rural et dans la communauté Rom : priorité des ONG et des Ministères. Selon les données de l'Institut National de Statistiques 21,9% de la population bulgare âgés entre 18 et 24 ans n'a pas atteint le niveau de l'éducation secondaire, ce qui renforce les difficultés d'insertion sociale des jeunes.

Minorités

Il existe, dans ces trois pays, un nombre important de minorités qui vivent dans des conditions très précaires, et plus particulièrement des difficultés d'intégration des communautés Roms et cela constitue une priorité pour des ONG et des Ministères. La

ségrégation scolaire et la discrimination, sont deux problèmes majeurs pour ces minorités (difficultés dans l'accès au milieu scolaire et dans l'inclusion sociale). De nombreux enfants roms, qui devraient être scolarisés dans des établissements ordinaires, étudient dans des établissements d'enseignement spécialisé (écoles officiellement destinées aux enfants présentant des handicaps mentaux). Ces enfants reçoivent en conséquence un enseignement très simplifié, qui réduit considérablement leurs possibilités. De plus, certaines écoles refusent simplement de les inscrire sous prétexte qu'ils ne possèdent pas de papiers officiels.

Personnes âgées

Les retraites sont très faibles, voire inexistantes. De plus, face à une population vieillissante (en Bulgarie, Roumanie et République de Moldavie, le taux de natalité diminue et le taux de fécondité est de l'ordre de 1,3%) il est nécessaire de développer l'offre de services favorisant le maintien à domicile.

Personnes en situation de handicap

Les problèmes d'éducation et de scolarisation des enfants handicapés continuent d'être d'actualité. La discrimination reste un des principaux problèmes du système éducatif roumain : le système d'enseignement n'assure pas encore les conditions réelles d'égalités des chances ni le droit de tous les enfants à l'éducation. Les enfants avec handicap sont perçus par les écoles comme des enfants spéciaux qui n'ont pas leur place dans les écoles classiques. Une évolution des mentalités et la mise en place d'actions concrètes est nécessaire pour améliorer cette situation.

POLITIQUES PUBLIQUES DANS LES TROIS PAYS

Il existe, en Roumanie, Bulgarie et République de Moldavie, un cadre législatif rénové pour l'assistance sociale, il reste cependant des efforts à fournir pour rendre ce cadre concrètement applicable pour les personnes en situation de handicap et les personnes âgées. C'est la protection de l'enfance qui a été le domaine précurseur de l'action sociale dans ces trois pays : des progrès notables ont été réalisés dans ce domaine à travers des programmes de désinstitutionalisation et le développement de services alternatifs. En Roumanie par exemple, le paquet législatif sur la protection et la promotion des droits de l'enfant, qui tend à mettre en place un système de protection de l'enfant selon la Convention Internationale des Droits de l'enfant a été mis en œuvre en 2005. Des revenus minima et des politiques d'inclusion sociale existent également dans ces trois pays.

Cependant il reste à améliorer notamment le lien entre le secteur social et celui de la santé et à développer des services « intégrés » (éducation/santé/social/justice) et de prise en charge globale des personnes (segmentés par catégories ou problématiques). De plus, la théorisation de l'enseignement et des formations continues pour les professions des métiers du social et du médico social entraîne souvent un décalage avec les situations de terrain.

GESTION/GOUVERNANCE DES POLITIQUES PUBLIQUES D'ACTION SOCIALE

Une démarche de décentralisation existe dans tous les pays avec des niveaux différents (en Bulgarie : 1 niveau / en Roumanie : 2 niveaux / en République de Moldavie : la décentralisation est émergente mais la volonté de développer l'échelle locale existe) mais l'approche territoriale des services rendus à la communauté est plus ou moins développée et il existe une insuffisance criante de ressources humaines et financière disponibles pour assurer les compétences transférées dans le cadre de la décentralisation.

Des standards de qualité ont été développés pour garantir la qualité des services, mais il manque des cadres structurés pour la programmation des services sociaux.

De façon générale, en Roumanie, République de Moldavie et Bulgarie, les ONG ont eu un rôle de pionnier dans la construction et le développement du système social, cependant leur rôle est encore peu valorisé. Les ONG de Roumanie, Bulgarie, République de Moldavie sont

liées historiquement à l'international et le retrait progressif des bailleurs de fonds internationaux n'a pas été compensé par les financements publics nationaux, ce qui entraîne des carences pour la pérennité des financements des services sociaux. Le cadre de délégation des services sociaux aux associations n'est pas clairement défini.

Afin de contribuer à l'amélioration des conditions de vie de ces enfants, jeunes et familles, des acteurs associatifs et publics (pouvoirs publics centraux et locaux) de Roumanie, Bulgarie et République de Moldavie, se mobilisent depuis 2005 à travers le programme PROCOPIL, qui s'inscrit dans une approche systémique de ces problématiques, en travaillant à la fois sur la qualité des services, le renforcement des compétences des professionnels et l'amélioration des politiques publiques d'action sociale.

ENVIRONNEMENT INSTITUTIONNEL

Roumanie

Le système d'action sociale est organisé, du point de vue administratif, sur deux niveaux :

- Niveau central

Coordination et élaboration du cadre législatif, des politiques publiques et des standards⁵²,
Suivi et contrôle (Inspection sociale),

Financement via le Ministère des financements publics.

- Niveau local

Mise en place effective du système d'assistance sociale / Réalisation de diagnostic social et élaboration de stratégies territoriales / Création et mise en œuvre de réseaux institutionnels, de services et de prestations / Emploi des spécialistes, soutien des bénéficiaires, suivi des situations à risques / Evaluation des services au niveau local / Financement des services sociaux

| Institutions Niveau central | Institutions au Niveau départemental/local |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ministère du travail, de l'emploi et de la protection sociale, qui a le rôle le plus important dans la protection sociale à travers ses nombreuses agences spécialisées (ANPFDC, ANPH), Ministère des financements publics | <ul style="list-style-type: none"> - Conseil Judetean / départemental (DGASPC) - Conseil local des municipalités, villes et secteurs de Bucarest, SPAS - Conseil local des communes |
| Ministère de la santé publique | |
| Ministère de l'éducation et de la recherche | |
| Ministère des affaires intérieures et de la réforme administrative | |

Le ministère du travail élabore la Stratégie nationale de développement de l'Assistance sociale, assure la coordination et le suivi du fonctionnement de ce système et collabore avec les principaux représentants de la société civile.

Les Judets mettent en œuvre les politiques et stratégies nationales, ils ont le devoir de faire en permanence un diagnostic social sur le territoire et ont un rôle de garant de la répartition des services sur le territoire.

Le Gouvernement roumain a approuvé, le 13 Août 2008, la stratégie nationale de protection de l'enfance, qui fixe les priorités pour la période 2008-2013. Cette stratégie adopte une approche globale qui vise à protéger tous les enfants de Roumanie (les enfants roumains, qui vivent en Roumanie ou à l'étranger, les enfants sans papier sur le territoire roumain, les enfants réfugiés et les enfants des citoyens étrangers sur le territoire de la Roumanie qui se trouvent en situation d'urgence). Dans ce sens, cette stratégie régleme des aspects

⁵² Les standards à l'Est de l'Europe sont l'équivalent des normes de qualités des services qu'il faut respecter

relatifs aux Droits de l'Enfant, mais également à l'égalité des chances pour accéder à ces Droits. L'accent est mis notamment sur le renforcement du rôle de la famille dans la vie de l'enfant (Les actions prévues par la stratégie sont destinées à empêcher l'abandon et la maltraitance des enfants ainsi que la négligence à leur égard, à augmenter la qualité de la vie des familles avec enfants, et à renforcer l'offre de services sociaux de qualité pour les familles). Cette stratégie s'adresse également aux parents, non seulement comme bénéficiaires directs des services sociaux mais aussi comme responsables dans l'éducation, l'instruction et l'accompagnement de leurs enfants. La stratégie vise aussi les professionnels qui sont en lien avec les enfants et la communauté. La coordination et le suivi de la mise en oeuvre de cette Stratégie sont de la responsabilité de l'Autorité Nationale pour la Protection des Familles et des Droits de l'Enfant (ANPFDC), appuyée par d'autres institutions responsables dans le domaine de la protection et la promotion des Droits de l'enfant.

Bulgarie

Dans le domaine de services sociaux, en 2003, la Bulgarie a adopté une stratégie de décentralisation de la gouvernance des services. L'accent de la stratégie est mis sur les relations entre les administrations centrales et locales concernant le développement, le financement et la qualité des services sociaux locaux, délégués par l'Etat.

La réforme des services sociaux en Bulgarie a poussé chaque Municipalité à analyser les besoins de la communauté et des personnes en difficultés en vue d'améliorer la situation et les conditions de vie de la population sur leur territoire. Le partenariat avec les ONG est très important dans cette évolution.

Cependant de nombreux efforts doivent encore être fait tant au niveau des politiques locales que nationales pour atteindre l'objectif que s'est fixé l'Etat : achever la réforme de l'action sociale d'ici 10 à 15 ans et fermer toutes les grandes institutions.

Le Ministère du Travail et de la Politique Sociale (MLSP) est l'Autorité Centrale qui développe, organise, coordonne et contrôle la mise en oeuvre de la politique nationale d'action sociale via des unités spécialisées, à savoir notamment l'Agence pour l'emploi ; l'Agence d'Etat pour la protection de l'enfance; l'Agence pour les personnes handicapées; l'Agence pour l'Assistance sociale. Chacune de ces Agences possède des antennes régionales (déconcentration). Au niveau régional donc, il existe des Directions régionale d'Assistance sociale (28).

L'Agence d'Etat pour la Protection de l'enfance coordonne le Conseil National pour la protection de l'enfance, qui rassemble des représentants des ministères, des ONG, des universités et des médias à travers des groupes thématiques.

République de Moldavie

En République de Moldavie, le nouveau document stratégique sur la protection sociale des enfants et de la famille est en cours d'élaboration. Cette stratégie prévoit notamment la création de centres de jours pour les enfants vulnérables, la création de centres avec des services pédagogiques. L'objectif principal de cette nouvelle stratégie est de réformer le système institutionnel (réforme des centres résidentiels).

Les structures responsables de l'action sociale en République de Moldavie sont :

- Au niveau national : le Ministère du travail, de la Protection sociale et familiale (MMSPF) / le Ministère de l'Education (ME) / le Ministère de la jeunesse et sport (MTS)
- Au niveau local : Direction d'Assistance Sociale et de Protection familiale (DASPF); DRÎTS / Mairies
- Les Services (subordonnés aux différents niveaux): Résidentiels (le pays, pourtant petit, compte 67 institutions et internats) / De type familial (actuellement prioritaire en République de Moldavie)

En revenant un peu en amont de cette nouvelle stratégie, il est à noter que le processus d'élaboration n'est cependant pas toujours efficace. Le manque de coordination et d'harmonisation des indicateurs renseignés par les différentes structures de l'action sociale contribue largement à ce manque d'efficacité (chaque système à ces indicateurs spécifiques).

Sur la base de ces stratégies élaborées, les orientations mentionnées sont transformées en actions concrètes au niveau local par des plans d'action (Plans locaux de réforme sociale).

Aujourd'hui, une demande émane des ONG afin d'être impliquées plus fortement dans l'élaboration des politiques publiques et donc de renforcer le partenariat entre les autorités locales et la société civile. Il apparaît clairement que le développement des services sociaux et l'amélioration de la protection des droits de l'enfant et de la famille ne peut se faire sans le concours des ONG et notamment des ONG membres de l'APSCF.

Une des priorités également est de transformer totalement le système dans le cadre d'un processus global et notamment grâce à la mise en œuvre d'un système de prévention efficace.

Source : Document programme post - PROCOPOL

BUDGET PROCOPIL RECONSTITUE 2005 – 2008

| | Ph Préparatoire | | 2006 | | 2007 | | 2008 | | Total | |
|------------------------------------------|-----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|------------------|
| | MAE | Total | MAE | Total | MAE | Total | MAE | Total | MAE | Total |
| Projet | 99 346 | 221 870 | 99 655 | 260 647 | 280 546 | 508 902 | 109 956 | 297 578 | 589 503 | 1 288 997 |
| FSII Roumanie | 50 150 | 75 225 | | | | | | | 50 150 | 75 225 |
| FSID | 44 196 | 88 857 | 99 655 | 260 647 | 199 916 | 406 382 | 100 000 | 287 622 | 443 767 | 1 043 508 |
| APJ | 5 000 | 57 788 | | | | | | | 5 000 | 57 788 |
| FSII Bulgarie | | | 20 000 | 29 487 | 34 708 | 44 084 | | | 54 708 | 73 571 |
| FSII Moldavie | | | 20 000 | 25 828 | 36 221 | 48 731 | | | 56 221 | 74 559 |
| Echange de pratiques (FSII, Hand Moldav) | | | | | 9 701 | 9 705 | 9 956 | 9 956 | 19 657 | 19 661 |
| Formation | 44 773 | 70 967 | 47 226 | 72 226 | 80 021 | 125 626 | 157 604 | 224 270 | 329 624 | 493 089 |
| Formation transversale | 6 502 | 13 128 | 22 131 | 30 881 | 26 770 | 26 770 | 37 244 | 155 147 | 92 647 | 225 926 |
| Formation thématique | 34 321 | 52 901 | 25 095 | 41 345 | 50 751 | 96 356 | 57 720 | | 167 887 | 190 602 |
| Formation Bulgarie | | | | | | | 17 046 | 21 441 | 17 046 | 21 441 |
| Formation République Moldave | | | | | 2 500 | 2 500 | 25 132 | 31 552 | 27 632 | 34 052 |
| Autres | 3 950 | 4 938 | | | | | 20 462 | 16 130 | 24 412 | 21 068 |
| Plaidoyer | 24 824 | 37 324 | 0 | 0 | 33 392 | 53 282 | 20 499 | 70 170 | 78 715 | 160 776 |
| FARD Roumanie | 24 824 | 37 324 | | | 11 730 | 24 620 | | | 36 554 | 61 944 |
| Plaidoyer Roumanie | | | | | 21 662 | 28 662 | 12 129 | 33 889 | 33 791 | 62 551 |
| Plaidoyer et FARD Bulgarie | | | | | | | 5 171 | 33 082 | 5 171 | 33 082 |
| Plaidoyer et FARD République Moldave | | | | | | | 3 199 | 3 199 | 3 199 | 3 199 |
| Elargissement | 10 000 | 19 608 | 16 691 | 19 691 | 0 | 0 | 0 | 0 | 26 691 | 39 299 |
| Elargissement Bulgarie | 5 000 | 13 358 | 8 511 | 10 011 | | | | | 13 511 | 23 369 |
| Elargissement République moldave | 5 000 | 6 250 | 8 180 | 9 680 | | | | | 13 180 | 15 930 |
| Coordination | 81 440 | 96 558 | 66 428 | 79 113 | 133 664 | 159 692 | 233 690 | 250 008 | 515 222 | 585 371 |
| Coordination France | 56 424 | 66 012 | 39 335 | 45 800 | 39 112 | 46 312 | 59 815 | 59 815 | 194 686 | 217 939 |
| Coordination Roumanie | 25 016 | 30 546 | 27 093 | 33 313 | 35 183 | 41 363 | 51 009 | 55 309 | 138 301 | 160 531 |
| Coordination Bulgarie | | | | | 11 284 | 20 775 | 10 531 | 17 722 | 21 815 | 38 497 |
| Coordination République Moldave | | | | | 12 628 | 15 785 | 15 812 | 16 868 | 28 440 | 32 653 |
| Communication, éval, capitalisation | | | | | 19 178 | 19 178 | 20 267 | 21 767 | 39 445 | 40 945 |
| Ateliers européens | | | | | | | 37 784 | 37 784 | 37 784 | 37 784 |
| Autres | | | | | 16 279 | 16 279 | 38 470 | 40 742 | 54 749 | 57 021 |
| Divers | 39 617 | 44 617 | 30 000 | 30 000 | 72 373 | 72 373 | 78 251 | 78 251 | 220 241 | 225 241 |
| Autres (étude) | 9 617 | 14 617 | | | | | | | 9 617 | 14 617 |
| Frais administratifs | 30 000 | 30 000 | 30 000 | 30 000 | 72 373 | 72 373 | 78 251 | 78 251 | 210 624 | 210 624 |
| TOTAL | 300 000 | 490 944 | 260 000 | 461 677 | 599 996 | 919 875 | 600 000 | 920 277 | 1 759 996 | 2 792 773 |

TABLEAU SYNOPTIQUE DES INSTANCES (EXTRAIT)

| N° | Activité | Type d'instance | Dimensions | Animateur | Lieu | Date | Total participants | Participants | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | Réalisa-tions | | |
|----|----------------------------------|----------------------------|------------|-----------|-----------|-----------|--------------------|-------------------|-----|-------------------|------------|---------------|-------------------|-------------|-----|-------------------|------------|-------------------|--------|-------------|-----|-------------------|-------------------|---------------|--------|-------------|-----|---------------|---|-------------------|
| | | | | | | | | Nb part. français | | | | | Nb part. roumains | | | | | Nb part. bulgares | | | | | Nb part. moldaves | | | | | | | |
| | | | | | | | | Réseaux ONG | ONG | Réseaux Coll. Loc | Coll. loc. | Services Etat | Autres | Réseaux ONG | ONG | Réseaux Coll. Loc | Coll. loc. | Services Etat | Autres | Réseaux ONG | ONG | Réseaux Coll. Loc | Coll. loc. | Services Etat | Autres | Réseaux ONG | ONG | | | Réseaux Coll. Loc |
| 1 | Elaboration TDR FSID | Groupe de travail (GT) | RF | FONPC/SL | Bucarest | 2005 3 | 2 | 1 | | | | | | | 1 | | | | | | | | | | | | | a | 1 | |
| 2 | Sélection projet FSID | Comité | RF | FONPC/SL | Bucarest | 2006 1 | 6 | 1 | | | | | 2 | | 2 | | | | | | | | | | | | | | a | 1 |
| 3 | FONPC | Groupe accompagnement FSID | RF | FONPC | Bacau | 2006 2 | 7 | | | | | | 2 | | 2 | 3 | | | | | | | | | | | | a | 1 | |
| 4 | FONPC | Groupe accompagnement FSID | R | FONPC | Satu Mare | 2006 2 | 2 | | | | | | | 2 | | | | | | | | | | | | | | a | 1 | |
| 5 | FONPC | Groupe accompagnement FSID | RF | FONPC | Bistrita | 2006 2 | 8 | | | | | 2 | | 2 | 4 | | | | | | | | | | | | | a | 1 | |
| 6 | Validation projets FSID ROU | Comité | RF | FONPC/SL | Bucarest | 2006 2 | 6 | 1 | | | | 3 | | 2 | | | | | | | | | | | | | | a | 1 | |
| 7 | Sélection projets FSII BUL | Comité | BRF | RNE | Sofia | 2006 2 | 9 | 1 | | | | 2 | | 1 | | | | 1 | | 1 | | 3 | | | | | | a | 2 | |
| 8 | Constitution réseau RNE | Rencontre | B | RNE | Bansko | 2006 2 | 65 | | | | | | | | | | | 65 | | | | | | | | | | | | |
| 9 | Sélection projets FSII MOL | Comité | MRF | APSCF | Chisinau | 2006 3 | 6 | 1 | | | | 1 | | 1 | | | | | | | | 1 | | | | 1 | 1 | a | 2 | |
| 10 | Plaidoyer Délégation de services | Séminaire | R/F | FONPC/AF | Bucarest | 2006 2 | ? | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

Le tableau synoptique des instances a été établi à partir des comptes-rendus techniques et financiers de 2006 à 2008 et d'autres documents fournis par Solidarité Laïque. Il compte 56 instances recensées.

