



Efficacité. Le parcours parallèle de Solidarité Laïque

*Philippe Jahshan**

Photo : Solidarité Laïque

Avec l'appui de l'IRAM¹ et du F3E², Solidarité Laïque (SL)³ a réalisé en 2010 une étude de capitalisation qui a permis de mettre en évidence un certain nombre de facteurs de réussites et de principes opérationnels ouvrant le champ à la formalisation de nouvelles pratiques méthodologiques. Une partie importante de ces principes peuvent faire écho à certains principes de la Déclaration de Paris. Cet article offre un aperçu de ces principes, et de la façon dont l'ONG a pu les mettre en œuvre⁴...

Depuis plus de 10 ans, SL s'est engagée dans l'appui à des dynamiques collectives à travers la coordination de programmes de coopération pluri-acteurs fondés sur la mise en place de partenariats stratégiques et durables entre sociétés

civiles du Nord et du Sud pour tenter de sortir des logiques d'aide unilatérale et entrer dans des logiques de solidarité et d'impact. SL étant un collectif de 52 organisations (associations, coopératives, syndicats, mutuelles, fondations), sa nature de réseau pluri-acteurs l'a amenée très logiquement à bâtir une solidarité fondée sur une coopération entre pairs, mais aussi croisée et multisectorielle.

Cette démarche intègre et croise à la fois une approche territoriale et une approche par acteurs agissant sur ces territoires, qu'ils soient privés, ou publics (a fortiori). Elle s'attache à agir sur les politiques publiques, en cherchant les points de convergence et de complémentarité entre les différents acteurs concernés. Elle s'inscrit ainsi dans des processus, prenant le temps de l'apprentissage du travail collectif. L'approche sort nettement des logiques de projet communément pratiquées et toujours majoritairement encouragées par les bailleurs de fonds, avec des objectifs strictement encadrés et limités dans le temps.

1. Institut de Recherche et d'Application des Méthodes de développement

2. Fonds pour la promotion des Etudes préalables, Etudes transversales et Evaluations.

3. Pour en savoir plus, voir le site de SL : www.solidarite-laique.asso.fr

4. Pour en savoir plus, voir Repères pour une action collective de coopération au développement, Agnès Lambert, Paris, 2010 – Solidarité Laïque, IRAM, F3E

A l'inverse, dans nos programmes, les projets sont élaborés au sein de dispositifs collectifs et concertés, dans une pratique de co-maîtrise d'ouvrage impliquant pleinement les maîtres d'œuvre des projets et leurs bénéficiaires. En tant qu'activités complémentaires d'un même ensemble connu et approprié par tous, elles additionnent leurs effets plutôt que de les aligner côte à côte.

Les programmes de SL lancés depuis 2002 ont couvert différentes aires géographiques (Asie du Sud, Afrique de l'Ouest, Bassin méditerranéen, Europe Orientale ou plus récemment les Caraïbes) avec des fortunes diverses. Cependant, tous ont permis de tester et d'établir un certain nombre de principes opérationnels qui semblent au diapason des débats actuels du secteur et des évolutions du monde. Principes et pratiques qui ont été autant de façons concrètes de revisiter certains paradigmes sans doute, et pour certains, avant l'heure.

Quelques mots sur l'instrument

Une partie de ses gènes se trouve dans son appellation. Non pas un projet, mais un programme avec un ensemble de stratégies d'actions, de projets ou d'activités, concerté autour d'un objectif commun entre une pluralité d'acteurs : l'Etat, la société civile dans sa diversité, et plus récemment, les collectivités territoriales. Cela, en France comme dans le ou les pays où se déploie la coopération. Tous nos programmes se positionnent sur deux axes : servir les causes sectorielles ou multisectorielles par le renforcement de la société civile et sa mise en réseau d'une part, et le positionnement autour de l'influence des politiques publiques d'autre part. Approche qui rend dès lors indispensable l'établissement d'un dialogue, direct voire intégré avec les administrations publiques lorsque cela est possible pour expérimenter ensemble, indirect ou via un plaidoyer plus revendicatif dans d'autres cas, lorsque le contexte ici aussi l'exige. Apprentissage des jeux d'acteurs, mise en dialogue des parties, convergence et complémentarités... Les programmes de SL très tôt se positionnent sur certains champs qui feront l'objet

de débats quelques années plus tard dans les espaces institutionnels internationaux.

Co-construction et gouvernance partagée

Les programmes sont co-construits et fondés autour d'un corpus de valeurs et de principes partagés par les parties prenantes, et formalisés dans une charte unificatrice d'engagement.

Au premier chef des principes généralement retenus et mis en œuvre, réside celui de la gouvernance partagée et démocratique entre toutes les parties prenantes du programme, quelque soit leur origine, leur nature ou leur taille. Le programme appartient à tous les acteurs qui ont fait acte de candidature et d'engagement en son sein. Il est l'émanation du dialogue de toutes les parties, il est piloté par les représentants de chaque partie, élus au sein d'une instance unique et paritaire. SL y assurant un rôle d'animateur, la parité entre les acteurs en est une donnée centrale. Le cofinancement en est une seconde ; et hormis les contraintes conventionnelles, l'orientation et l'utilisation des fonds du programme font l'objet de débats et de décisions au sein de Comités de pilotage paritaires dans lesquels acteurs du Nord et du Sud se retrouvent, bailleur et représentants des administrations des deux parties lorsque cela est possible, mais aussi des représentants des bénéficiaires finaux des programmes dans certains cas comme dans le Programme Concerté Maroc⁵. Il n'y a plus distinction dès lors entre bénéficiaires et donateurs. Tous sont à la fois bénéficiaires et donateurs d'une part d'eux-mêmes selon les situations que donnent à vivre les activités et le partenariat.

Cela mène logiquement vers un second principe fondamental, celui de la coresponsabilité. Solidaires autour d'une même problématique, les acteurs élaborent, conduisent et évaluent ensemble le programme. Ils en partagent ainsi la gouvernance, mais aussi les échecs et les succès.

5. Voir www.pcm.ma

Le cœur de l'affaire

L'apprentissage du dialogue ensuite et de la concertation pluri-acteurs en découlent naturellement. Les programmes collectifs conçus comme des espaces de rencontre, de convergence et de mutualisation, constituent un laboratoire d'expérience et d'apprentissage de ce dialogue.

Outil au service de cet enjeu, il contribue ainsi à faire croître au sein des acteurs concernés une culture de la concertation. Il contribue également au changement des perceptions des acteurs les uns envers les autres. Il met en jeu les contraintes et stratégies de chaque organisation et institution, et la nécessité de trouver des consensus dans ce cadre complexe et parfois étroit. Enfin un des effets majeurs de ces processus est celui des décloisonnements horizontaux et verticaux qu'ils permettent. Horizontaux tout d'abord, entre acteurs au sein de la société civile aidant à transgresser les appartenances et les positions d'origine, ils produisent des effets de mise en réseau par le bas et autour de contenus concrets. Horizontaux aussi entre les acteurs de la société civile d'une part, les autorités locales et les acteurs institutionnels d'autre part. Ils contribuent à une forme plus moderne de gouvernance et de démocratie, et permettent un accès plus important au débat public. Verticaux ensuite, au travers de leur déploiement sur trois échelles :

- l'échelle locale en premier lieu, les programmes étant tous ancrés sur le terrain au travers de leurs nombreux membres (une échelle de 15 à plus de 300 organisations directement concernées par programme) issus des tissus de la société civile locale et constitués d'organisations le plus souvent de petite ou de moyenne taille ;
- l'échelle nationale en second lieu, au travers du dialogue avec les institutions publiques centrales recherché systématiquement dans l'ensemble de nos actions ;
- l'échelle internationale enfin par la présence de la coopération française et parfois multilatérale, et par la constitution d'alliances

pour des plaidoyers communs auprès d'institutions multilatérales. Ils permettent ainsi de faire le lien entre débat global et débat local, entre réalités du terrain et les débats globaux.

Les programmes ainsi se déploient à travers un soutien intégré à des projets nationaux et territoriaux centrés autour d'une même problématique et d'une batterie d'activités transversales, d'études, de séminaires ou de rencontres où se partagent les fruits des expériences locales, les expertises des partenaires et où se tissent et se démultiplient des logiques partenariales nouvelles et croisées ainsi que des logiques de réseaux. Au sein des deux PCPA⁶ coordonnés par Solidarité Laïque (PCM et le Programme régional pour l'initiative locale – PROCOPIL⁷) par exemple, ou de notre programme d'appui aux réseaux éducatifs en Afrique de l'Ouest (PRODERE AO), les dynamiques ont abouti à la structuration de plateformes nationales de sociétés civiles transformant le partenariat et s'imposant progressivement dans les paysages locaux et vis-à-vis des pouvoirs publics.

Dernier point, mais non le moindre, les programmes collectifs de SL se concentrent sur les processus et prennent le temps de la maturation des processus. Etalés sur deux à trois cycles de 3 ans chacun, ils constituent un espace-temps d'une durée de 10 ans en moyenne, permettant d'agir en profondeur et dans un confort relatif et rare surtout dans un secteur où la tendance tend encore trop sur des rythmes triennaux peu propices à des logiques d'impact, et cantonnés de fait dans la recherche de résultats immédiats et tangibles au détriment d'effets ou d'impacts plus durables. Ce cycle long permet ainsi de traverser plusieurs âges partenariaux également, permettant de passer d'une logique d'appui et de renforcement de capacités opérationnelles à des logiques de réseaux consolidés et d'alliance de réseaux autonomes dans leur territoire national, et liés autour d'enjeux communs transnationaux.

6. Programmes Concertés Pluri-Acteurs

7. http://www.solidarite-laique.asso.fr/ewb_pages/p/programme_protection_enfance_europe_est_PROCOPIL.php

Universalité des causes et des enjeux

En creux de ces principes et méthodes d'action, il y a l'affirmation de la fameuse interdépendance de nos sociétés et de l'indispensable solidarité entre sociétés des différents hémisphères du globe. Ainsi la coopération pluri-acteurs développée au sein du PROCOPIL autour des Droits de l'enfant en Roumanie, Bulgarie et République de Moldavie, a-t-elle progressivement amené SL et ses membres à interroger également la question des Droits de l'enfant en France et dans l'ensemble de l'espace européen par extension. Ainsi, par-delà même l'interdépendance, il y a l'expression d'une certaine universalité des causes et des enjeux, et d'une recherche d'un consensus entre forces et acteurs différents capables de dépasser leurs particularités pour s'y attaquer. Ou comme le souligne Marc Levy⁸, « l'objectif est de promouvoir des politiques qui ne se réduisent pas à des filets sociaux de sécurité, mais qui reconnaissent les enjeux sectoriels et catégoriels et, ce faisant, mettent en œuvre des mesures capables d'agir sur les causes des inégalités. En d'autres termes, pas des politiques spécifiques pour les pauvres qui ne touchent pas aux conditions d'accès aux ressources, mais des politiques qui se construisent sur des compromis entre les intérêts divergents des groupes d'acteurs. »

A cette fin, la bonne maîtrise des dynamiques et (en)jeux collectifs devient cruciale ! Cela est aussi au cœur de la philosophie de Solidarité Laïque.

Vers davantage de cohérence ?

Ainsi, pour synthétiser, peut-on dire que nos programmes constituent un début de revue des paradigmes ? Revue si souvent appelée des vœux de si nombreuses institutions aujourd'hui. Il ne nous appartient pas d'en juger. Ce qui est certain, c'est que nos programmes essaient de tendre à cela. En appelant à n'être plus sur une logique d'aide mais pour un positionnement net sur une logique réhabilitée de co-opération ; non

plus des coopérations non gouvernementales, décentralisées ou institutionnelles côte à côte, mais une convergence des trois coopérations au sein d'un même cadre ; non plus des projets terrains, des programmes d'échanges et de capitalisation et des exercices de concertation ou de plaidoyer en parallèle, mais un même espace d'expérimentation, de formalisation des pratiques et de valorisation pour mise en dialogue avec les pouvoirs publics.

Pour conclure enfin, si l'on en revient aux principes de l'efficacité de l'aide revisités sous l'angle du partenariat global pour l'efficacité du développement à Busan⁹, on peut se rendre compte que notre approche a constitué une forme particulière d'expérimentation et de mise en œuvre concrète de certains de ces principes : responsabilité partagée (nous en avons parlé !), complémentarité entre acteurs divers réduisant ainsi la dispersion importante des initiatives et contribuant à mettre plus de cohérence dans le secteur ; appropriation démocratique par la création de cadres de concertation pluri-acteurs ouvrant aux sociétés civiles, et dans certains cas aux populations, les espaces de discussion et de prise de décision ; évaluation participative par la mise en place systématique de comités mixtes publics et non étatiques d'évaluation de l'action en fin de programme ; ou encore la contribution à un espace pacifié et ouvert de dialogue entre les Etats et les acteurs non gouvernementaux permettant de renforcer l'établissement d'environnements propices à la structuration des sociétés civiles et à leur reconnaissance.

Enfin, nos actions ont-elles progressivement (mais encore trop timidement) commencé à tester et à pratiquer un début de réciprocité dans leurs activités : tout ne se passe plus sur le terrain au Sud. L'apprentissage et le renforcement des acteurs sont mutuels. La logique d'échange et de partage de pratiques en réseau permet de renverser certaines perceptions. L'enjeu de développement n'est pas strictement celui des autres, il nous est commun.

8. Sous la direction de Marc Levy, Comment réduire pauvreté et inégalités – Pour une méthodologie des politiques publiques, IRD – Karthala, 2002

9. Voir conclusions du 4ème forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide à Busan – novembre 2011

Alors si l'on veut finir sur une note de perspective, on peut dire que notre approche, dix ans avant Busan, quatre ans avant la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, a cherché à innover et à ouvrir des lieux de mise en œuvre des principes établis depuis. Mais nous ne sommes pas allés jusqu'au bout du processus pour autant. Et il y a là une piste importante d'évolution vers une nouvelle génération de programmes qui aille plus loin et plus nettement encore dans le renouvellement des paradigmes : génération qui devra agrandir le tour de table et impliquer au-delà des ministères de la coopération au Nord (qu'ils soient ministères du développement, ou agences de développement), des ministères sectoriels en face de leurs vis-à-vis dans les pays du Sud, pour agir pleinement à la fois sur nos politiques publiques en ayant les bons interlocuteurs autour de la table, et celles des pays partenaires. Les programmes collectifs pourraient pour le coup constituer de véritables outils au service de l'expérimentation opérationnelle de la mise en cohérence des politiques publiques avec les enjeux de développement, ici et au-delà. Cohérence qui constitue tout autant un engagement européen au travers du traité de Lisbonne et français réaffirmé notamment depuis les dernières Assises du développement et de la solidarité internationale clôturées en mars 2013. Saurons-nous franchir ce nouveau cap dans la redéfinition de notre politique et de nos instruments de coopération ?

Au niveau de Solidarité Laïque, nous sommes prêts à cela, même si peu de bailleurs ou d'instruments de financement sont aujourd'hui conçus pour en faciliter le processus.

* Délégué aux Actions de Coopération internationale de Solidarité Laïque (<http://www.solidarite-laique.asso.fr/>). Cet article fait suite à un autre texte intitulé « De l'efficacité de l'aide à l'efficacité du développement. Les pas mesurés vers une lecture moins technocratique du développement à Busan » et qui ouvre le numéro 140 (septembre 2013) de la revue. C'est l'occasion pour l'auteur de revenir et développer sous un prisme différent, et distancié de trois ans, des éléments déjà abordés en septembre 2010 dans un article intitulé « Les dynamiques collectives au cœur des processus de coopération », dans ECHOS DU COTA n°128 (http://www.cota.be/download/echos_du_cota/Echos_128_light.pdf).