



**PROCOPIIL**

# Évaluation du PROCOPIIL

Septembre 2005 – décembre 2009

Synthèse du 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

## **.1. LE PROCOPIIL ET SON EVALUATION**

### **.1.1. LE PROCOPIIL, QUELQUES POINTS DE REPERES**

Le programme concerté pour l'initiative locale, PROCOPIIL, est un programme de lutte contre les maltraitements infantiles et de promotion des pratiques de bienveillance en Roumanie, Bulgarie et République de Moldavie. Il fait suite au Programme Collectif Enfance Roumanie.

Il s'agit d'un Programme Concerté Pluri-Acteurs (PCPA) co-financé par le ministère des Affaires étrangères et européennes, puis par l'Agence Française de Développement, à hauteur de 600 000 € par an.

Après une phase préparatoire de juillet à décembre 2005, il a été mis en œuvre pour une durée de 3 ans prolongé d'une année, soit du 1<sup>er</sup> janvier 2006 au 28 février 2010. Il sera suivi d'une phase post-PCPA (1<sup>er</sup> mars 2010 – 31 décembre 2011) afin d'asseoir les acquis du programme<sup>1</sup>.

Le PROCOPIIL a été élaboré par l'association française Solidarité Laïque et la Fédération des ONG roumaines actives dans le domaine de la protection de l'enfance (FONPC), en lien étroit avec le Ministère français des affaires étrangères et européennes et l'Ambassade de France en Roumanie, puis avec le Réseau National pour l'Enfance (RNE) en Bulgarie, l'Alliance des ONG actives pour la protection sociale des enfants et la famille (APSCF) en République de Moldavie. Ces quatre coordinations d'associations ont été progressivement maîtres d'œuvre associé du programme à partir de mi-2006.

Le PROCOPIIL 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.

Le programme est avant tout organisé en composantes, initialement cinq composantes : Projet, Formation, Elargissement régional, Plaidoyer, et Coordination. La composante Élargissement régional, qui concernait les actions en Bulgarie et en République de Moldavie, a disparu en 2007 avec l'intégration des activités de ces deux pays dans les autres composantes.

Pour le financement des projets, le PROCOPIIL a utilisé trois principaux outils de financement : le Fonds de Soutien aux Initiatives Départementales (FSID), le Fonds de Soutien aux Initiatives Innovantes (FSII), et le Fonds d'Appui aux Réseaux Départementaux (FARD).

Le programme a bénéficié d'un double niveau de gouvernance et de pilotage, régional et national, chaque niveau associant ONG et pouvoirs publics. Les orientations politiques du PROCOPIIL étaient fixées par un comité régional. Les comités de coordination nationaux assuraient le suivi de sa mise en œuvre. Le pilotage opérationnel du programme était assuré au niveau régional par les quatre coordinations, dans une logique de co-maîtrise d'œuvre. Chaque coordination définissait ensuite pour partie des modalités de mise en œuvre du programme dans son pays.

Le PROCOPIIL fut un programme évolutif. Fixée dans un document-programme annuel, ses priorités se sont adaptées, année après année, aux enjeux identifiés par les partenaires.

---

<sup>1</sup> Calendrier 2010 2011 susceptible d'évoluer

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

L'évaluation répond à 4 questions :

- Quelle est la « valeur ajoutée » du PROCOPIL, sur le terrain, pour les bénéficiaires ?
- Quelle est la valeur ajoutée du PROCOPIL sur le renforcement des acteurs, le partenariat entre pouvoirs publics et associations et dans la mise en place d'une logique de service ?
- Quelles sont la pertinence et l'efficacité de l'organisation et du mode de gouvernance du PROCOPIL ?
- Quelles suites pertinentes au PROCOPIL ?

La démarche a combiné deux approches une étude de l'ensemble du programme et des études de cas. Elle s'est appuyée sur une étude documentaire avec la constitution de tableaux statistiques rendant compte des actions menées au cours du programme et de l'activité de ses instances, sur des entretiens individuels et collectifs, l'observation de temps de travail du programme (séminaire et groupe de travail) et sur des échanges avec le comité de pilotage de l'évaluation et Solidarité Laïque.

La première partie de l'évaluation s'est déroulée comme prévue, avec des missions en Roumanie Bulgarie et République de Moldavie. Une mission complémentaire a été réalisée en Roumanie. Des problèmes de santé de l'évaluatrice principale ont perturbé la fin de l'évaluation. En accord avec le commanditaire, la remise du rapport final a été repoussée au mois de septembre 2010.

## **.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 : un public direct, les professionnels du domaine de la protection de l'enfance, de la jeunesse et de la famille et un public indirect les enfants, les jeunes et leur famille.

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

Les professionnels du domaine de la protection de l'enfance des trois pays de l'Est ont en général une formation initiale plutôt théorique, l'enjeu du PROCOPIL était de renforcer leurs compétences pratiques. Pour ce faire, trois types d'action ont été développés :

- Des formations transversales. Elles ont principalement concernées la Roumanie en début de programme. Il s'agissait d'une part de formations généralistes et d'autre part de formations de formateurs en direction des partenaires roumains intervenant en binômes dans les formations avec les partenaires français. En 2007-2008, un cycle de conférences sur la bienveillance a été mis en place en Roumanie, ainsi qu'un module sur les droits de l'enfant en 2008 en République de Moldavie.
- Des formations thématiques autour de cinq thèmes : l'animation socio-éducative, le handicap, les maltraitances infantiles, l'insertion des jeunes et l'éducation parentale. Développée en Roumanie par des binômes franco-roumains, certaines furent ensuite mises en place en Bulgarie et en République de Moldavie par des trinômes.
- Des échanges de pratiques et des visites : non considérées comme un axe en tant que tel, ces visites à l'étranger autour des formations ou des projets ont été très formatrices.

Nous estimons à plus de 500 le nombre de professionnels ayant bénéficié des formations, indépendamment des participants au cycle sur la bientraitance. Il s'est principalement agi de professionnels roumains, intervenant auprès des enfants dans le secteur public et privé. Les formations et visites se sont avérées pertinentes, répondant aux besoins de formation pratiques des stagiaires, à travers des échanges d'expériences. Les formations se sont appuyées sur les pratiques des participants. Elles ont mis en avant l'intérêt d'un travail en équipe pluridisciplinaire et de l'analyse de pratiques. Elles ont aussi insisté sur l'importance des relations entre l'enfant et la famille. La seule faiblesse a concerné la formation des professionnels de l'insertion des jeunes qui s'est mise en place très tardivement.

L'objectif de la formation était de « *démultiplier les savoir-faire et développer les pratiques* ». Cet objectif est atteint : les modules ont été co-construits par les binômes ou trinômes. Il y a eu de véritables prises de conscience et les pratiques des professionnels ont évolué : collaboration entre professionnels, utilisation du jeu dans les activités, ... Les stagiaires ont même parfois entraîné d'autres professionnels dans leur structure. Cependant, les effets restent limités car les professionnels ont rarement pu faire évoluer leurs institutions. Nous nous interrogeons également sur la pérennité des formations en l'absence de financement ad hoc.



#### **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**

Bénéficiaires ultimes du PROCOPIL, les enfants, jeunes et leurs parents ont directement bénéficié de projets financés par le FSII (49 projets) et par le FSID (10 projets en Roumanie), mais aussi par l'APJ (1 projet) et le FARD (19 projets).

Quasiment tous les projets ont atteints leurs objectifs en termes de public visé. Ils ont touché plus de 500 familles en Roumanie et République de Moldavie<sup>2</sup>, 400 et 1 200 enfants, avec des effets très variables selon les publics et les projets. Seule l'ambition d'une participation des jeunes en tant qu'acteur partie prenante du programme n'a pas été atteinte.

Les projets se sont révélés tout à fait pertinents. Ils ont surtout concerné la maltraitance infantile et le handicap à travers des actions d'accompagnement des parents et enfants et la

<sup>2</sup> Données non accessibles en Bulgarie.

mise en place d'activités. Certains projets furent véritablement des initiatives spécifiques souvent innovantes, d'autres s'intégraient dans des projets plus larges et plus classiques.

Les projets ont contribué à développer une nouvelle perception de l'enfant chez les adultes : 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 se sent aimé, reconnu et compris. Cette perception a fait évoluer les pratiques des adultes vers plus d'écoute des enfants. Ceci a notamment contribué à réduire l'agressivité et la violence chez les enfants et les adultes et à réduire la délinquance. Les parents se sont réappropriés la parentalité. Plusieurs projets ont contribué à renforcer la sociabilisation des enfants en centre de placement et, plus généralement, la construction identitaire des enfants et jeunes en difficulté. Ils sont venus renforcer la scolarisation et la réussite scolaire. Au-delà des seuls enfants, les projets ont contribué à un accès aux droits des familles. Enfin, notons que quatre projets FSID ont permis la mise en place de services durables.



#### **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 ACTEURS POUR UNE LOGIQUE DE SERVICE**

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

Le PROCOPIL a renforcé les capacités des différentes catégories d'acteurs s'y étant impliqués.

Les coordinations associatives sont sorties plus structurées et reconnues du PROCOPIL. Elles ont renforcé leurs réseaux, ou l'ont créé comme en Bulgarie. À travers le programme, elles ont pu développer leurs propres stratégies et avoir une assise financière pour la mettre en œuvre. Elles ont aussi élaboré des projets d'avenir. Avec une plus grande capacité d'accompagnement de leur réseau, elles ont densifié leurs relations avec leurs associations bénéficiaires du programme. En externe, le PROCOPIL leur a permis d'affirmer leur fonction politique auprès des instances nationales.

Les quatre-vingt-dix ONG bénéficiaires du programme ont accru leur capacité à agir. Le PROCOPIL a permis aux ONG de développer leurs activités et parfois d'expérimenter de nouveaux champs d'intervention. Il a renforcé la reconnaissance de l'expertise des ONG concernées et leur estime d'elle même. Les apports aux ONG françaises apparaissent moins nettement. Ils touchent principalement à la réflexion sur les méthodes de formation et le renforcement des relations entre les membres de Solidarité Laïque.

Les autorités publiques nationales ayant participé au PROCOPIL ont notamment découvert de nouvelles méthodes de travail et d'autres formes d'organisation entre ONG et pouvoirs publics. Elles ont également mieux appréhendé les réalités du terrain.

Le PROCOPIL est venu conforter les services sociaux des collectivités locales en apportant une reconnaissance de leur action ainsi qu'un espace d'échange et de réflexion.

Enfin, le PROCOPIL a permis aux réseaux de collectivités locales d'identifier, au travers des coordinations, une expertise sur les questions de l'enfance dont ils peuvent avoir besoin.

### **.3.2. UN PARTENARIAT ACCRU ENTRE ONG ET POUVOIRS PUBLICS**

Le partenariat avec les pouvoirs publics a constitué le principe, le fil rouge de toutes les actions du PROCOPIL.

Préexistant souvent au PROCOPIL, les partenariats entre ONG et collectivités locales ont été confortés par le PROCOPIL. Le programme imposait comme critère de financement à tous les projets (FSII, FSID, FARD) un partenariat avec les pouvoirs publics, celui-ci était même constitutif de l'action sur le FSID et le FARD. Il a été pleinement respecté. Deux à trois ans après la fin des projets, nous avons constaté que ces relations perdurent, mais en l'absence de financement, elles sont généralement peu actives.

Au niveau national, la participation des autorités publiques aux instances mais aussi à différents séminaires de travail du PROCOPIL a fait évoluer les relations entre pouvoirs publics et ONG. De distantes, elles sont devenues plus confiantes. Les deux parties ont commencé à acquérir une culture commune. Cependant, les autorités publiques ne se sont pas toutes investies de la même manière. Le dialogue a été plus difficile entre les autorités roumaines et les ONG, mais il l'était déjà en amont du programme.

Les liens ont également été renforcés entre les coordinations, ONG et les collectivités locales et réseaux de collectivités locales, à l'occasion du groupe de travail Délégation de service publique en Roumanie et plus encore du projet régional Renforcement institutionnel et Action Sociale (RIAS).

### **.3.3. DES CONTRIBUTIONS DES ONG AUX POLITIQUES PUBLIQUES**

À travers les partenariats nationaux, mais également à travers des actions spécifiques de plaidoyer, les ONG ont contribué à l'élaboration de politiques publiques. Elles ont contribué également à une réflexion sur les modalités de mise en œuvre des politiques au niveau régional et local.

Le plaidoyer fut initialement centré sur la délégation de services publics en Roumanie. Il s'agissait de faire évoluer l'application de la loi de 2005 sur la protection de l'enfance qui définissait le cadre d'une délégation de service de protection de l'enfance aux associations. Bien que très actif, le groupe de travail mis en place avec les pouvoirs publics n'a pas réussi à faire aboutir ses propositions. Le contexte politique n'y était pas favorable.

Les coordinations ont cependant contribué à l'élaboration des politiques publiques de protection de l'enfance en participant à différents groupes de travail et commissions mis en

place à ce sujet par les ministères. Elles ont également élaboré des rapports qui ont mobilisés les ONG et retenus l'attention des pouvoirs publics. Ce furent les rapports alternatifs sur le respect des droits de l'enfant pour le Comité des droits de l'enfant de l'ONU en Roumanie et République de Moldavie et un rapport de trente propositions pour améliorer la protection et le bien-être de l'enfance en Bulgarie. A travers de nombreux exemples, les pouvoirs publics confirment que les ONG ont fait évoluer la législation.

Ce fut également le cas dans le champ particulier de la formation où les ONG ont contribué à la reconnaissance des métiers d'éducateur spécialisé et d'animateur socio-éducatif.

Les ONG ont également cherché à intervenir sur l'organisation des politiques publiques au niveau local dans un premier temps à travers le Fonds d'Appui aux Réseaux Départementaux (FARD). Il devait permettre de réfléchir à l'organisation des services au niveau départemental. Peu de projets parmi les 19 financés ont réellement répondu à cet objectif. Certains ne relevaient manifestement pas de ce fonds. La courte durée des projets et le faible montant accordé n'étaient pas adaptés à l'ambition de ce fonds.

A contrario, le projet Renforcement Institutionnel et Action Sociale, mise en œuvre fin 2009 – début 2010 répondait mieux à cet objectif. Il s'agissait 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 et d'élaborer un plan de renforcement de ces pratiques dans les trois pays. Ce projet marque un double dépassement de la problématique sur la délégation de services. D'une part, la réflexion ne porte plus sur une forme de contractualisation ONG-pouvoirs publics, mais se positionne en amont sur l'organisation d'une politique publique. D'autre part, elle ne concerne plus seulement la protection de l'enfance, mais les politiques sociales en général.

### **.3.4. POUR UNE LOGIQUE DE SERVICE**

Après la période communiste, les ONG ont pris en charge les services alternatifs de la protection de l'enfance en développant des projets avec l'appui de financements internationaux. Puis, progressivement, les Etats ont repris leurs prérogatives.

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 et d'une période limitée dans le temps. Une limite conjoncturelle : la réduction des financements internationaux vient remettre en question les services existants. Une limite plus politique enfin : l'addition de projets ne génère pas une stratégie cohérente de réponse aux besoins d'un territoire.

L'enjeu était donc de passer d'une logique de projet à une logique de service afin de proposer des services pérennes aux enfants et aux familles. Deux axes ont été expérimentés, la reprise par les collectivités locales de services développés par les ONG et la délégation de services publics.

La reprise de service a été expérimentée sur dix projets avec travers le Fonds de Soutien aux initiatives départementales (FSID). Deux services ont effectivement été repris par les collectivités. Pour les autres, les cas de figure varient : deux à trois services ont continué à être portés par les ONG avec un cofinancement de la collectivité, un service a été reproduit par la collectivité dans d'autres sites. Deux services se sont plutôt traduits par des réseaux au sein desquels la collectivité locale s'était impliquée ; la collaboration s'est poursuivie. Deux services n'ont pas été poursuivis. Ces résultats montrent la difficulté à mettre en place de réelles reprises de services.

À travers la délégation de services, l'objectif est que la collectivité transfère à une ONG la mise en œuvre d'un service social. Cet objectif a principalement concerné la Roumanie où la délégation de service ne fonctionne quasiment pas malgré la proposition d'une loi en ce sens

en 2005. En effet, celle-ci prévoit un transfert du service en l'état, sans réflexion sur les besoins, sans véritable projet de service, ni conditions acceptables de réalisation et de financement. Les travaux du PROCOPIL sur la délégation de services n'ont pu aboutir à une évolution des conditions de mise en œuvre de la délégation de service.

Le partenariat avec les collectivités locales reste cependant dans les trois pays la seule solution pour proposer des services de qualité. Les coordinations et des collectivités locales, ont donc envisagé un projet – le projet Renforcement Institutionnel et Action sociale – visant à renforcer les capacités organisationnelles et institutionnelles des collectivités afin de favoriser la mise en place de services en partenariat avec les ONG. Ce projet a mobilisé des ONG et surtout des collectivités locales des quatre pays lors de six séminaires de diagnostic et réflexion sur la mise en œuvre des politiques sociales. Les directions sociales des collectivités, très présentes, ont été encouragées à repenser les modalités de mise en œuvre de leur politique sociale. Des projets opérationnels de renforcement des pratiques des collectivités locales ont été élaborés et seront mis en œuvre en phase post-PROCOPIL.



#### **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*

## **.4. UNE GOUVERNANCE DANS L'ACTION**

La gouvernance du PROCOPIL allie le respect d'un principe fondateur du PCPA – une concertation étroite et démocratique ONG / pouvoirs publics –, et un souci certain d'efficacité et de pragmatisme. 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.

### **.4.1. UN PROGRAMME-PROCESSUS**

Le PROCOPIL a été un programme-processus qui a évolué tout au long de sa mise en œuvre à différents niveaux.

Les composantes qui ont structuré le programme ont évolué d'année en année, dans leur ordre, leur priorité et leur contenu. La composante Projet a été importante de 2006 à 2008, intégrant en partie la composante Elargissement à partir de 2007. La composante Plaidoyer

a pris de l'ampleur chemin faisant au cours du programme, devenant la première composante en fin de programme. La composante Formation s'est étendue de la Roumanie à la Bulgarie et la République de Moldavie. Enfin, une composante Consolidation régionale et perspective s'est formalisée à partir de 2010 en vue de préparer la pérennisation des projets et des pratiques de travail.

Ces changements ont en fait répondu à l'évolution des besoins identifiés au cours du programme. Ils se sont traduits par de nouveaux projets et nouvelles priorités, directement issus des analyses des groupes de travail et des conclusions des premiers projets. Ces évolutions ont été tout à fait cohérentes, mais elles ont rendu encore plus complexe un programme qui avait déjà de nombreuses entrées (objectifs, composantes, niveau national et régional) et associaient quatre pays différents.

A posteriori, on peut reconstituer un cadre logique du projet. Son objectif général était de renforcer et mettre en synergie les compétences et ressources des ONG et des autorités publiques nationales et locales, en vue d'améliorer la qualité de service dans le domaine de la protection de l'enfance. Pour cela, trois objectifs spécifiques ont été développés :

- Renforcer les capacités des acteurs du domaine de la protection de l'enfance.
- Proposer des services de qualité à travers une action au niveau national et territorial.
- Mettre en place une dynamique régionale sur la protection de l'enfance et les droits de l'enfant.

#### **.4.2. UNE GOUVERNANCE PARTAGEE**

La gouvernance du programme a été partagée au sein des instances entre les différents acteurs concernés : les réseaux d'ONG, les ONG, les réseaux de collectivités locales et les autorités publiques, même ces dernières ont parfois été peu présentes. Elle a également été partagée entre les quatre pays.

Le PROCOPIL s'est appuyé sur deux instances de gouvernance : un comité régional annuel, véritable comité de pilotage du programme et des comités nationaux, instances de suivi du programme. Parallèlement, il a développé des instances ad hoc en fonction des besoins du programme (comité de sélection des projets, groupe de suivi transnational sur le projet RIAS...).

Le pilotage opérationnel a été partagé entre les quatre coordinations à travers des échanges fréquents entre les équipes salariées responsables du programme, animés par Solidarité Laïque.

En termes de démocratie, on regrettera la très faible participation des élus des ONG –et des collectivités sur le projet RIAS– et la quasi-absence des bénéficiaires ultimes dans les instances et groupes de travail.

#### **.4.3. UN PILOTAGE EFFICACE ET PRAGMATIQUE**

Le pilotage du PROCOPIL a été dans la recherche permanente de l'efficacité, avec un souci de pragmatisme.

Pour ce faire, le PROCOPIL a été pleinement intégré dans le fonctionnement interne des coordinations avec des financements directement affectés aux réseaux et des postes salariés responsables du projet au sein de chaque équipe. Les instances du PROCOPIL se sont également fondues dans les instances dirigeantes des coordinations en Bulgarie et en République de Moldavie.

Avec des termes de références clairs, un accompagnement des porteurs de projets, le pilotage des projets s'est avéré efficace. L'efficacité est également venue de l'expertise interne et externe sur la protection de l'enfance que les réseaux et le MAEE ont su mobiliser.

Le cadre de fonctionnement du PROCOPIL a été très souple. Chaque coordination a ainsi défini ses propres modalités de fonctionnement. Cette souplesse a généré du questionnement et des débuts parfois hésitants qui ont pu nuire à l'efficacité, mais il a rendu chaque coordination responsable.

Le rythme du programme, mené par Solidarité Laïque, fut rapide, parfois trop pour la plupart des partenaires. Les comités régionaux et séminaires de travail à quatre pays étaient denses et le contenu du programme très évolutif, les temps de prise de recul se sont avérés souvent trop courts.

Enfin, notons le partenariat très étroit avec les ambassades de France et surtout avec le ministère des Affaires étrangères et européennes. Ce dernier a participé à l'élaboration du programme, aux instances et aux groupes de travail. La bonne connaissance des trois pays et du secteur de l'enfance par l'Attachée de Coopération Régionale pour les Droits de l'Enfant fut un atout certain. Le ministère et les ambassades font également partie des partenaires financiers que les coordinations ont sus mobilisés en complément du PROCOPIL.

#### **.4.4. 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'agissait de créer un réseau d'acteurs de la protection de l'Enfance et mettre en place un centre de ressources de formation régional.

Le réseau régional existe. Les coordinations nationales échangent et ont réussi à monter ensemble de nouveaux projets. Cependant, ce réseau reste encore informel et fragile. Il est lié au programme et aux personnes. La fin du PROCOPIL et un turn-over des personnes pourraient le mettre à mal. Par ailleurs, la dynamique encore portée par Solidarité Laïque devra être pleinement reprise par les autres coordinations.

Après avoir constitué un projet longtemps nébuleux aux yeux de la grande majorité des partenaires, le projet de « Pôle de formation régional Est Européen » s'est structuré en fin de programme et proposera dans le projet post-PROCOPIL des formations à partir de modules élaborés par les groupes de formation thématique. La plus-value et les fonctions du Pôle de formation sont apparues tardivement. Il a parfois été perçu comme présentant peu d'intérêt, voire comme étant concurrentiel par les organismes de formation.

#### **.4.5. COMMUNICATION, CAPITALISATION, EVALUATION : LES FAIBLESSES DU PROCOPIL**

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

A l'exception des bulletins électroniques, le dispositif de communication a été mis en place tardivement. La diffusion de l'information au cours de l'action entre les différents acteurs a bien fonctionné, mais l'information à une échelle plus large en direction des partenaires

n'étant pas ou plus impliqués dans des actions ne s'est pas avérée adaptée. Les bulletins d'information n'ont pas toujours réussi à fournir l'information qui aurait intéressée les partenaires qui avaient des demandes au demeurant très diverses.

La capitalisation des acquis du programme a été reportée sine die tout au long du PROCOPIL. Elle sera finalement réalisée dans le cadre de la phase Post PCPA. Au cours du programme, de nombreux documents ont été produits, sans être synthétisés. Il y a eu une capitalisation informelle à travers les analyses réalisées aux cours des comités, séminaires et groupes de travail. Il y a eu de fait une « pollinisation » qui permis au programme d'évoluer et à de nouveaux projets d'émerger, mais pas de vraie capitalisation. La seule véritable capitalisation a été celle réalisée en séminaire inter-PCPA, mais elle n'était pas centrée sur le PROCOPIL.

Concernant l'évaluation, un dispositif de suivi-évaluation du PROCOPIL avait été lancé en 2007, mais il n'a pas abouti. Il y a eu une forme d'évaluation chemin faisant lors des comités nationaux et régionaux, et des processus de suivi évaluation ont été développés, notamment sur la composante formation et FSII à l'initiative du réseau moldave.

#### **.4.6. UN VRAI PROGRAMME CONCERTÉ PLURI-ACTEURS**

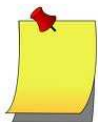
Le PROCOPIL appartient à la famille des programmes concertés pluri-acteurs (PCPA), cofinancés par le MAEE. Il semble même en constituer un exemple remarquable.

Deux principes-clé des PCPA ont guidé l'ensemble du programme, que ce soit dans les modalités de gouvernance ou dans la mise en œuvre des actions : le renforcement des capacités des ONG et la concertation avec les pouvoirs publics. Le PROCOPIL a eu une originalité au regard des autres PCPA, le multilatéralisme. Cette particularité a apporté de la complexité mais a été un atout pour le dépassement de la relation dominant-dominé toujours délicate dans les programmes bilatéraux.

Le PROCOPIL a par ailleurs respecté et développé la quasi-totalité les huit principes des PCPA<sup>3</sup>. 1- Il a posé les bases d'une interdépendance régionale entre les quatre pays. 2- Malgré une plus-value peu lisible au niveau français, il a réussi à dépasser la logique de prestation pour aller vers plus de réciprocité, notamment entre les trois pays de l'Est. 3 et 4 - Le partenariat nord-nord entre Solidarité Laïque et le MAEE s'est avéré très efficace et une concertation productive a été mise en place entre les ONG et les pouvoirs publics à l'Est. 5 - Le PROCOPIL s'est attaché à dépasser la logique de projet pour proposer une logique de service. 6 et 7 - Programme-processus, il fut le résultat d'une co-construction et d'une co-maîtrise d'ouvrage entre les quatre pays. 8 - Le principe de suivi-évaluation et de capitalisation des PCPA est le seul à ne pas avoir véritablement été mis en œuvre.

---

<sup>3</sup> Nous nous référons aux principes tels qu'ils sont présentés dans « 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, Coordination Sud, France Coopération et MAEE.



### **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**

### **.5.1. LES ACQUIS ET LIMITES DU PROGRAMME PROCOPIL**

Au-delà des actions menées dans le cadre du PROCOPIL, nous pouvons pointer des acquis et limites du programme, à titre d'enseignement pour de futures actions, post-PROCOPIL ou hors-PROCOPIL.

Les principaux acquis du programme concernent les démarches développées telles les échanges de pratiques et visites d'observation ou d'étude entre les structures d'action sociale des 4 pays ou l'accompagnement et le suivi technique des projets, ainsi que des modes de gouvernance dans l'esprit des PCPA : concertation entre coordinations, ONG et autorité publiques via les instances, partenariat avec les pouvoirs publics comme critère de sélection des projets, souplesse de la programmation. Le PROCOPIL a également permis de faire évoluer les regards et préoccupations : il a proposé aux partenaires de passer de la notion de la maltraitance à celle de la bienveillance, d'une démarche d'aide à une démarche de réciprocité et d'une réflexion centrée sur l'enfance à une réflexion sur les politiques sociales. Enfin, il a su générer de nombreux projets.

Ses limites concernent les outils, notamment les trois fonds qui semblent perfectibles. Ils pourraient être mieux ciblés, avec des moyens en phase avec leurs ambitions et des acquis mieux capitalisés. Toujours dans l'action, les partenaires n'ont pas pu prendre le recul nécessaire pour produire un programme lisible et pour l'ouvrir véritablement aux bénéficiaires ultimes et aux élus des ONG, le privant ainsi d'une dimension politique importante.

## **.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-PROCOPIIL.

- Construire un projet régional : malgré des agendas et des situations différentes dans les trois pays, l'enjeu est de construire un projet régional commun qui puisse servir de base pour conforter le réseau régional. Ce dernier devra aussi s'appuyer sur les liens entre institutions plus qu'entre personnes, avec de nouvelles modalités de fonctionnement entre réseau et coordination.
- Identifier et faciliter l'accès aux financements : les projets générés par le PROCOPIIL devront trouver des financements adaptés : programmes européens pour les projets pilotes de coopération régionale, fonds structurels et financements nationaux pour les actions de base. La coopération décentralisée constitue un outil de financement sur le projet RIAS, mais il sera limité pour plusieurs raisons : peu de coopérations sont axées sur l'action sociale ; la coopération décentralisée ne concerne pas la République de Moldavie ; les financements du MAEE et de l'AFD vont cesser étant donné l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'Union Européenne.
- Valoriser la dimension économique des services sociaux : les politiques sociales gagneraient à être également présentées sous l'angle de l'emploi qu'elles génèrent directement ou permettent indirectement. Ce critère est parlant notamment pour les élus.
- Penser une stratégie globale de formation : il serait intéressant de réaliser une étude globale des besoins en formation des professionnels du social et d'établir une stratégie opérationnelle pour y répondre, au moins partiellement. Elle permettrait de préciser les modalités de formation les plus adaptées (échanges de pratiques, formation in situ, dispositifs d'accompagnement).
- Capitaliser et évaluer chemin faisant : la capitalisation et l'évaluation doivent être pensés au moment de l'élaboration du programme. Il s'agit d'outils au service de l'action en cours ou d'un projet à venir. Ils répondront donc à des objectifs précis et seront mis en œuvre si possible tout au long du programme.
- Dégager et renforcer des projets pilotes : les projets exemplaires pourraient bénéficier d'un financement complémentaire visant à la fois à leur renforcement et à leur capitalisation. Des projets pilotes similaires en lien direct avec des stratégies nationales ou régionales pourraient également être envisagés dans une logique expérimentale.
- Poursuivre l'autonomisation et la démocratisation du programme : une plus forte implication des responsables politiques des ONG et collectivités locales viendra renforcer la démocratie interne, mais aussi la pérennité et l'impact du programme. Si elle est difficile au niveau des instances, la participation des bénéficiaires peut être envisagée dans un premier temps au niveau de la mise en place des actions.

## **.5.3. D'AUTRES ORIENTATIONS POSSIBLES**

Nous suggérons deux orientations possibles à l'issue du PROCOPIIL : faire des politiques sociales un outil de développement local d'une part, renforcer l'insertion des jeunes, d'autre part.

Après être passé de la protection de l'enfance aux politiques sociales et à leur mise en œuvre locale, le PROCOPIIL pourrait évoluer vers une intégration des politiques sociales et plus particulièrement des services à l'enfance dans les politiques de développement des territoires.

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'ils concernent le quotidien de la grande majorité des habitants, les services à l'enfance constituent un outil de développement local, et non un coût social.

Avec une politique sociale et des projets de services intégrés dans un projet de territoire, cette approche mettrait la question de l'enfance à l'agenda politique des élus et permettrait également de sensibiliser la population aux problématiques de l'enfance, contribuant ainsi à l'évolution des mentalités.

Autre orientation possible, l'insertion des jeunes. Elle était une préoccupation importante du PROCOPIIL à son origine. Elle n'a pu vraiment aboutir, mais elle reste d'actualité. Cette thématique pourrait faire 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.