



La gestion multi-acteurs des programmes

*Hedia Hadjaj Castro**

Photo : COTA

Si la notion de partenariat multi-acteurs n'est guère nouvelle, ses contours restent encore relativement flous.

Les programmes de coopération sont de plus en plus complexes et les logiques partenariales ont évolué. Au Nord, de nouveaux acteurs se sont inscrits dans le panorama de la coopération internationale comme, par exemple, les syndicats, les communes, les entreprises privées, etc. Dans les pays tiers¹, les Etats, principaux interlocuteurs du nouveau système d'aide budgétaire, réclament d'être mieux pris en compte. Du côté non-gouvernemental, les organisations de la société civile (OSC), les bureaux d'étude et les collectivités locales se diversifient et sont de plus en plus compétents. Tous jouent un rôle actif dans l'élaboration des politiques publiques et entendent devenir des interlocuteurs directs des bailleurs de fonds. Ils sont nombreux, notamment au niveau local, à vouloir intervenir dans la gestion des projets de coopération. En parallèle, les débats récurrents sur les approches parti-

patives et l'introduction de la notion de partenariat poussent les intervenants du Nord à mieux tenir compte de la multiplicité des acteurs dans la gestion de projets.

Il y a multi-acteurs et multi-acteurs

Les montages autour d'interventions associant des acteurs de natures différentes, dits partenariats multi (ou pluri) acteurs, se sont multipliés avec des pratiques assez diverses, tant par le nombre de partenaires impliqués, que dans leur nature, l'échelle de collaboration, et les modalités et la forme d'implication des acteurs.

Des partenariats de type II² consacrés en 2002 lors du sommet du Développement durable de Johannesburg, aux partenariats entre acteurs privés et publics dans le cadre d'actions communautaires plus localisées, les différences sont énormes.

Sans chercher à établir une distinction exhaus-

tive entre les différents types de partenariats possibles, il nous semble essentiel de pouvoir distinguer dans la pratique, d'une part les interventions de développement qui, de fait, admettent la concertation entre acteurs autour d'une problématique commune, et d'autre part des interventions de développement dont le montage implique réellement un partage de responsabilités entre acteurs de natures différentes.

Les premiers types de programmes sont nombreux et certains thèmes se prêtent plus particulièrement à ce type de programme, c'est le cas par exemple lorsque des usagers d'une même ressource³ (eau, forêts, territoires,...) sont amenés à se concerter autour de la gestion collective ou d'une problématique commune (protection, usages...) ; la seconde catégorie de programmes, basés sur davantage de partage de responsabilités (décisions, mis en œuvre,...) dans la gestion d'un programme commun est plus audacieuse.

Il est vrai que cette dernière est plus déstabilisante pour un opérateur technique car elle bouleverse en principe les relations de hiérarchie (bailleur- opérateur - partenaire- bénéficiaire) des interventions plus classiques. Elle est aussi plus exigeante en termes de redevabilité. Effectivement dès lors que les acteurs (autrefois partenaires ou bénéficiaires) sont associés à la gestion d'un programme ils deviennent plus exigeants quant à la transparence des budgets, des affectations et des prises de décisions. Cette catégorie de programme reste globalement plus rare. Du moins la pauvreté de la littérature disponible montre qu'on a peu capitalisé sur le sujet.

Porter davantage d'attention aux perspectives d'acteurs

Depuis plusieurs années, le COTA est confronté à la question des interventions multi-acteurs⁴. Ses dernières publications plaident pour une meilleure prise en compte des perspectives des différents acteurs impliqués dans une intervention de développement⁵.

Les acteurs sont toutes les personnes, groupes

sociaux et institutions impliqués, directement ou non, dans une intervention de développement. Il s'agit des «bénéficiaires» (populations ou groupements de base), des opérateurs (ONG internationales ou des pays tiers, bureaux d'études,...), des bailleurs de fonds publics, multi ou bilatéraux, et des bailleurs privés. Il s'agit également des Etats, des administrations (centrales et locales) et des collectivités territoriales intéressés par les interventions. Enfin, les populations et institutions qui ne sont pas directement concernées doivent être prises en compte, de même que les notabilités (religieuses, politiques et économiques) pouvant interférer avec l'action en cours.

Nous prôtons donc une lecture qui ne se limite pas aux acteurs locaux, mais qui tient également compte des "macro-acteurs" que sont les Etats, les bailleurs, les organisations nationales ou les fédérations (de producteurs, par exemple) voire les institutions régionales (de producteurs) ou d'opérateurs de plusieurs pays.

Intégrer une perspective d'acteurs implique de considérer que les initiateurs, bailleurs ou opérateurs, d'une intervention, en sont également des acteurs. Pareille approche appelle à prendre conscience de la diversité des acteurs, de leurs stratégies, de leurs attentes par rapport à une intervention.

Quand cela est possible...

Pareille modalité de partenariat n'est pas possible en tous lieux ni quelles que soient les parties prenantes. Il existe des contextes plus favorables que d'autres. Le secteur de la coopération a eu tendance à nier globalement les conflits et à voir dans les interventions de développement des actions exclusivement techniques. Pour le COTA, toute intervention de développement, même si elle est en apparence très technique, est porteuse d'une forte dimension politique.

Certains conflits d'intérêts et rapports de pouvoir peuvent rendre tout à fait illusoire et impertinente une telle démarche. Certaines politiques nationales sont radicalement contraires aux intérêts des groupes les plus démunis auxquels peut s'inté-

resser un programme de coopération (comme cela peut être le cas sur la thématique environnementale). Les tensions se font plus visibles dès que les interventions multi-acteurs associent des acteurs publics (administration et élus) aux acteurs privés.

Des cadres et des outils à ajuster

Il est indéniable que la gestion partagée multi-acteurs est un défi. Elle est plus lourde, plus risquée, plus complexe. Il est nécessaire de poser des choix et donc d'aboutir à des concessions pour que les programmes restent gérables et efficaces.

Quand elle est possible, une gestion partagée de programme suppose de pouvoir :

- réunir les conditions pour l'appropriation des enjeux et objectifs du programme par les acteurs⁶,
- identifier des complémentarités possibles entre acteurs à partir de leurs plus-values, de leurs limites,
- clarifier les rôles dans la mise en œuvre et s'assurer de leur légitimité pour les assumer,
- établir des consensus,
- respecter les règles d'équité dans la prise de décision,
- tenir compte des évolutions de ces acteurs.

Des questions se posent : comment trouver le juste équilibre entre responsabilités individuelles des acteurs et responsabilité collective des groupes d'acteurs impliqués ? Entre implication dans la gestion du programme et respect de l'autonomie des différents acteurs ? Comment dépasser les multiples heurts d'intérêts qui surgissent dans la gestion quotidienne ? Comment dépasser les difficultés d'application des engagements et accord obtenus ? Comment gérer le risque de ne pas aboutir aux résultats escomptés du fait de ces multiples difficultés ?

Les quelques expériences qu'il nous a été donné de voir⁷ révèlent combien les cadres et les règles qui régissent le fonctionnement de la coopération aujourd'hui sont encore très peu adaptés

aux modalités multi-acteurs.

Ces dernières impliquent d'abord un engagement du programme sur la durée. Si les engagements des acteurs de terrain laissent espérer une meilleure viabilité du fait de l'appropriation permise par l'implication au quotidien, il faut également prévoir de long processus d'accompagnement sur des échéances plus longues que celles aujourd'hui financées (des projets de 2 ou 3 ans). Il est souvent nécessaire de renforcer les capacités des acteurs tant sur les différentes dimensions de la gestion de programme (financière et comptable, ressources humaines, des résultats) que sur des aspects de gouvernance.

La notion de programme est censée améliorer la cohérence stratégique entre ensembles d'actions d'une même institution et une meilleure visibilité d'ensembles cohérents d'actions.

Paradoxalement, avec l'évolution vers le multi-acteurs, la définition de programme par des partenaires au Nord a introduit un niveau de complexité supplémentaire dans la gestion des interventions. Depuis les pays d'intervention, pour les acteurs locaux impliqués, ceci se traduit encore trop souvent par un exercice d'équilibriste visant à répondre aux exigences de cohérence, parfois divergentes, imposées par les différents partenaires du Nord. Il n'est pas rare de voir des intervenants qui jonglent avec plusieurs priorités stratégiques (traduites en cadres logiques différents) autour d'une même intervention. Ceci plaide pour que le long terme nécessaire aux actions multi-acteurs s'appuie sur des approches programmatiques partagées et recentrées sur les acteurs locaux.

Le multi-acteurs implique également une grande souplesse dans l'allocation et la gestion des ressources. Concilier des manières de faire⁸ ou des logiques différentes (service public, gestion de projets, politique versus professionnel, etc.) qui se dévoilent chemin faisant, prendre le temps d'une véritable concertation impliquent de pouvoir reprogrammer des activités et des résultats, de revoir des stratégies prédéterminées, et donc de pouvoir réallouer les ressources au cours du

temps. Tout ceci est assez incompatible avec la tendance actuelle basée sur toujours plus de planification.

Elles impliquent également un repositionnement des opérateurs tels que les ONG ou bureaux d'étude, ainsi qu'un nouveau rôle pour les opérateurs internationaux du développement qui doivent évoluer vers un rôle de facilitateur, d'accompagnateur. Pour cela, il est nécessaire de comprendre les mécanismes et les circuits de décision des différents acteurs.

Le principal atout n'est-il pas de pouvoir intervenir comme "régulateur externe" pour faire avancer les espaces de concertation dont le fonctionnement pourrait être complètement "embourbé" par les enjeux de pouvoirs locaux ?

L'ensemble de ces éléments doivent nous conduire à revisiter les outils et méthodes de planification, de suivi et d'évaluation au regard des besoins des dynamiques multi-acteurs. Le besoin de capitalisation est également important pour promouvoir ce type de programme et pour alimenter la réflexion sur les conditions préalables et les conditions de mise en œuvre afin de contrebalancer une vision idyllique des collaborations multi-acteurs qui tendrait à s'imposer dans les discours depuis le sommet de Johannesburg⁹.

* COTA asbl.

¹ Le clivage "Nord-Sud" est aujourd'hui dépassé par bien des aspects (un futur numéro des Echos du COTA devrait peut-être se pencher sur ce sujet) ; "Pays tiers" fait référence aux pays avec lesquels s'exerce la coopération au développement.

² Les partenariats de type II regroupent les initiatives volontaires portées par une multiplicité d'acteurs de natures différentes à savoir les Etats, les organisations interétatiques, les entreprises privées et la société civile (ONG, et autres...). Ces initiatives de type II sont définies en complémentarité des partenariats plus classiques de type I associant bailleurs internationaux et Etats.

³ Voir à ce propos Echos du COTA N°103 : "Gestion territoriale des ressources" (juin 2004).

⁴ Voir à ce propos Echos du COTA n°108 : "Quelle place demain pour les ONG de services ?" (décembre 2005).

⁵ "Introduire la perspective d'acteurs dans l'appréciation d'impact.

Proposition d'une démarche à l'intention des responsables d'actions de développement", Hadjaj-Castro H., Lambert A., IRAM-COTA, Hors série n°7, éd. COTA, 2008 et "Le suivi des interventions de développement : Prise en compte des différentes perspectives des acteurs", Bucci M., Hadjaj-Castro H., COTA, Hors série n°9, éd. COTA, 2010. Le dernier hors série (N°9) poursuit la réflexion sur la place des acteurs au sein des dispositifs de gestion de programmes et propose une démarche pour tenir compte des acteurs dans la construction d'un dispositif de suivi.

⁶ Décréter une participation des acteurs à des instances de gestion du programme implique de les outiller en conséquence et de les mettre en condition. Il est souvent nécessaire de rendre les documents et informations réellement accessibles et utilisables par ces acteurs : documents et espaces d'échanges en langue locale, vulgarisation des enjeux et objectifs du programme.

⁷ Dans le secteur de l'eau, de la coopération décentralisée et dans le secteur des médias.

⁸ En faisant rentrer ces acteurs nouveaux dans des logiques programmes on les introduit dans la sphère de la planification par cadre logique et de gestion par résultats auquel leurs modes de fonctionnements ne sont pas adaptés.

⁹ Se reporter à la note 2. Et visiter le site officiel du Sommet (<http://www.sommetjohannesburg.org/>)