MODELISATION DU PROGRAMME TAMKINE

Rapport de modélisation de l'expérience marocaine de Programme Conjoint Multisectoriel MDG-F « Genre » en termes de coordination et de gouvernance : modèle identifié.

Virginie DAYDE

20/06/2011

Ce document présente la première version finale du rapport d'analyse et de modélisation de l'expérience Tamkine en termes de coordination et de gouvernance de programme conjoint. Il constitue l'un des trois rapports d'analyse de la mission de modélisation du programme. Sa lecture devrait donc être complétée notamment par la lecture du livrable 2 « Synthèse des bonnes pratiques, leçons tirées de l'expérience et recommandations » et du document complémentaire à cette étude «Modélisation du programme conjoint multisectoriel Tamkine pour son transfert international ». Ces trois documents ont été complétés par la constitution d'une « Boite à outils de programme conjoint multisectoriel, Genre. »

Table des matières

Remerciements **5**

1. Rappel des objectifs et du contexte : les enjeux de la modélisation **6**

1.1. Le programme Tamkine 6

1.2. La mission attendue 7

1.3. Les quatre livrables attendus 8

2. Méthodologie pour la description et l'analyse du programme **9**

2.1 Les objectifs principaux de la modélisation de l'expérience Tamkine 9

2.2 Fonctions de la modélisation et précautions à prendre 9

2.3 Présentation de la démarche mise en œuvre pour la modélisation 10

3. Les concepts fondateurs du programme Tamkine **11**

3.1 Les concepts caractéristiques du programme Tamkine 11

Définition des concepts « thématiques » caractéristiques du modèle Tamkine 12

Genre : 12

Territorialisation : 12

Multisectorialité : 14

3.2 L'entrée par le concept clé de « gouvernance » 14

Un programme conjoint intersectoriel inscrit dans un paradigme socio-politique 14

Le concept de gouvernance 14

Le concept de gouvernance en synthèse : 15

3.3 La croisée des regards 16

L'approche sociotechnique 17

L'approche sociopolitique et symbolique 17

L'analyse des processus 17

4 Description et analyse du programme Tamkine **18**

4.1 Approche historique de l'expérience Tamkine 18

Analyse historique de l'expérience Tamkine en regard des 5 grandes phases d'un projet 18

Eléments historiques du programme favorisant son implantation nationale symbolique 23

L'inscription dans une mouvance nationale forte 23

L'implication des acteurs nationaux dès la phase de création du projet 23

Un programme qui a changé de nom en chemin … pour accroître sa reconnaissance 23

4.2 Le dispositif sociotechnique du programme 24

Le modèle socio-technique du Fonds MDG 24

Structure de la gouvernance du Fonds pour la réalisation de OMD » 24

La mixité des partenaires du programme Tamkine 25

Les instances de décision, de pilotage et de mise en œuvre spécifiques 26
Les instances de décision et de pilotage propres au programme MDG-F Tamkine 26
Un outil essentiel pour la transparence : le Compte-rendu 29
L'organisation des trois grandes instances principales est pyramidale. 30
Leadership et coordination du programme 31
Une organisation et des actions procédurées 34
Le Manuel de Procédures 34
Le fonctionnement des instances en interne et avec les autres instances 36
Organisation du dispositif de pilotage financier et budgétaire de Tamkine. 39
Description : 39
« Bonnes pratiques » : 39
Constats de freins et leçons à tirer : 40
4.3 Le pilotage sociopolitique et symbolique 41
Le renforcement concret et symbolique de certains pôles 41
Le programme Tamkine a permis le renforcement concret 41
Le programme Tamkine a permis le renforcement politique et symbolique 41
Le programme Tamkine a mobilisé des moyens stratégiques pour atteindre le double objectif de renforcement de l'autonomie et de renforcement de la légitimité : 42
Les processus de décision et la juxtaposition des temporalités 43
La participation de tous à la décision : question de réciprocité 43
La création d'instance opérationnelles fonctionnelles animées par un chef de file 45
La juxtaposition des temps, des objectifs et des rationalités 47
Les résistances et les éléments moteurs de la décision 50
Les caractéristiques partenariales propres au programme étudié 52
Approche intersectorielle + gouvernance = le grand défi de Tamkine 52
Grille de lecture et d'analyse de dynamiques partenariales 54
Analyse des dynamiques partenariales de Tamkine 55
5. Zoom sur les modes de gouvernance de Tamkine 59
5.2 L'entrée thématique « genre » : de l'énoncé du projet à la réalisation concrète 60
5.3 Un espace d'interstructuration source de progrès comme mode de gouvernance 61
Tamkine est un programme conjoint multisectoriel qui favorise l'interstructuration 61
Cette dynamique d'interstructuration produit des effets caractéristiques de progrès sur : 61
6. Enjeux et conséquences de l'approche résultat/fonction 63
6.1 Le choix stratégique de l'approche axée sur les résultats 63
Une stratégie pour l'action… 63
Une stratégie plus globale de management du programme 63

6.2 L'impact de l'approche « résultat » sur l'évaluation 64
Les critères de l'évaluation 64
Le dispositif d'évaluation du programme Tamkine 65
La place des acteurs dans l'évaluation 66
6.3 L'impact de l'approche résultat/fonction sur la GRH 67
6.4. L'impact de l'approche résultat sur les choix stratégiques institutionnels 68
7. ANNEXES 69
Annexe 1 : Eléments conceptuels complémentaires pour la caractérisation de la gouvernance 69
Annexe 2 : Analyse de la rythmicité des réunions multi-partenariales sur la période considérée (du lancement du programme jusqu'en février 2011) 70
Annexe 3 : Analyse de l'implication et de la participation de tous les partenaires du programme dans le processus de décision. 72
Annexe 4 : Tableaux d'analyse des configurations partenariales à l'œuvre dans Tamkine. 74
Annexe 5 : Synthèse des bonnes pratiques développées par le programme conjoint multisectoriel « genre » Tamkine 78

Remerciements

Je tiens à adresser tous mes remerciements aux personnes référentes de cette mission pour le programme Tamkine : Madame Leila Rhiwi (ONUFEMMES), Madame Amina Slimani (MDSFS-DAFFE, Directrice Nationale du programme), Madame Beatriz Villanueva (ONUFEMMES) qui ont su encadrer et soutenir mon travail tout en me laissant l'autonomie méthodologique et intellectuelle nécessaires. Nos échanges furent nombreux, réguliers et riches. Merci.

J'adresse aussi mes remerciements chaleureux à Madame Yasmina Sarhrouny (Coordinatrice de l'Unité de Gestion du Programme) qui a mis tout en oeuvre avec vivacité et persévérance pour que l'enquête de terrain se passe dans les meilleures conditions en assurant notamment le relais direct avec l'ensemble des partenaires du programme.

Je tiens également à remercier l'ensemble des personnes, partenaires du programme, qui ont accepté de consacrer de leur temps et d'être parfois « bousculé » par mes questions. Je ne peux malheureusement tous vous citer, mais merci :

- Merci aux membres du CNC, votre regard global a apporté beaucoup à ma lecture du programme ;

- Merci aux membres du CGP pour le temps, la documentation et les analyses très enrichissantes. Merci plus particulièrement à tous les chefs de file rencontrés qui ont su valoriser le programme Tamkine tout en garantissant la transparence de son fonctionnement.

- Merci globalement, à tous ceux des équipes des Nations Unies, qui m'ont aidé dans mon travail : aux équipes de ONUFEMMES, aux équipes de UNICEF, UNFPA, UNESCO, ONUSIDA, FAO, UNHCR, BIT. J'ai eu la chance de rencontrer des personnes riches et passionnantes et d'être toujours accueillie avec chaleur et disponibilité. Encore merci à tous et toutes.

- Enfin, je tiens à adresser mes remerciements aux partenaires associatifs du programme. Ceux dont j'ai pu visiter les structures, mesurer l'ampleur et la qualité du fonctionnement collaboratif et de l'action, tous ceux et toutes celles qui ont accepté de m'accorder de leurs temps et de fournir les informations indispensables à mon étude. J'ai pu prendre conscience de la vigueur de votre engagement dans le programme. Je vous en remercie.

1. Rappel des objectifs et du contexte : les enjeux de la modélisation

1.1. Le programme Tamkine

Le programme Tamkine est une expérience pionnière en matière de coordination puisque regroupant 13 départements ministériels (dont le MDSFS est le coordonnateur national chef de file), 8 agences du SNU et un nombre importants d'ONG ; le programme TAMKINE lancé le 30 mai 2008 s'inscrit dans le cadre des nombreuses initiatives de promotion des droits humains des femmes, dont le défi de l'éradication de la violence à l'égard des femmes représente l'un des piliers majeurs.

Financé par la Coopération Espagnole dans le cadre du Fonds pour la réalisation des Objectifs du Millénaire du Développement (OMD), TAMKINE vise avant tout à prévenir et à protéger les femmes et les filles de toutes les formes de violences (physique, verbale, psychologique, sexuelle ou économique) en établissant le lien direct qui existe entre leur état de pauvreté et celui de vulnérabilité face à la violence. Le programme insiste fortement sur l'autonomisation des femmes et des filles. Les stratégies mises en place dans le cadre de la mise en œuvre de TAMKINE s'appuient essentiellement sur l'institutionnalisation du Genre et des droits humains des femmes dans les politiques nationales et programmes de développement mais aussi sur la territorialisation des politiques nationales sensibles au genre.

Mené de front dans 6 régions du royaume (Marrakech-Tensift-El Haouz, Tadla-Azilal, Souss-Massa-Draa, Tanger-Tétouan, l'Oriental et Fès-Boulemane) identifiées sur la base de critères alliant taux de pauvreté et disparités genre (analphabétisme/abandon scolaire/chômage), le programme ambitionne d'enraciner la territorialisation des politiques nationales sensibles au genre à travers notamment la mise en place de chaînes multisectorielles de prise en charge des femmes et des filles victimes de violences, d'espaces multifonctionnels pour l'autonomisation des femmes et des filles mais aussi par la sensibilisation quant à l'instauration d'une réelle éducation et culture égalitaire.

1.2. La mission attendue

La mission attendue consiste à capitaliser les expériences du Programme Tamkine, ses bonnes pratiques, à la fois sur le plan de l'approche conceptuelle et des modes de gouvernance et de coordination depuis le début du Programme intersectoriel.

Cette capitalisation permettra la modélisation de l'expérience du programme Tamkine dans le but de développer un outil de transfert en matière de programmation conjointe-multisectorielle dans la fenêtre « Genre ».

Volet 1 de la mission : la capitalisation de l'expérience.

Méthodologie employée : expertise et documentation

Méthodes employées :

- Documentation physique et classement analytique par phases du projet selon les différentes agences ONU, ministères et ONG internationales impliquées.
- Recensement, synthèse et préparation au transfert
- Première constitution du *tool kit.*

Volet 2 de la mission : la modélisation du programme conjoint intersectoriel.

Double objectif :

- Modélisation pour un transfert à échelon national (Maroc)
- Modélisation pour un transfert de la méthodologie de programme conjoint intersectoriel fenêtre « genre »+ *tool kit*

Méthodologie employée : Analyse programmatique et stratégique (approche évaluative formative et consultative) du montage, du pilotage, du management, de la coordination et des modes de gouvernance d'un programme conjoint intersectoriel MDG-F. (Voir développement en chapitre 2).

Méthodes employées : Entretiens semi-directifs individuels avec les responsables institutionnels et décideurs ONU (8 agences), Ministères marocains (13) et ONG (40) impliqués. Recueil de la documentation du programme (y compris littérature interne et littérature grise). Observation sur sites des applications et mises en œuvre par les ONG.

La mission est organisée en cinq grands objectifs :

- Procéder à une documentation physique et analytique du processus d'élaboration, de la gestion et coordination du programme Tamkine (méthodologie, dynamiques, contenus, structuration, leçons apprises, conditions de réussite) ainsi que de suivi évaluation.
- Identifier les contraintes de la coordination et dégager des leçons et bonnes pratiques à la gestion du programme conjoint.
- Evaluer les conditions de réussite d'une gestion concertée et intégrée du programme.
- Dégager une modélisation de l'expérience Tamkine en termes de coordination et gouvernance de programme.
- Analyser les bonnes pratiques de LCVFG entreprises dans le cadre de ce programme et ayant un impact sur la vie des femmes et en dégager les facteurs de succès.
- Documenter les pratiques identifiées en développant un « tool kit » (boite à outils) et/ou principes conducteurs de la gestion d'un programme conjoint.

Ces objectifs donneront lieu à la rédaction et la production de quatre livrables.

1.3. Les quatre livrables attendus

1. Un rapport de modélisation de l'expérience Tamkine en termes de coordination, de gouvernance de programme conjoint, impliquant des partenaires tant du niveau national et local, ainsi que de pratique réussie de LCVFG et d'autonomisation des femmes et des filles.

2. Un document de synthèse des leçons tirées et des bonnes pratiques.

3. Un classement documentaire physique du processus et expérience TAMKINE hiérarchisée par phase et intégrant le listing des livrables, les exemples d'outils de gestion, de suivi et d'évaluation.

4. Un toolkit (boite à outils) d'un programme conjoint.

Ces quatre livrables commandités ont été complétés par la production d'un document complémentaire portant sur la « **Modélisation de l'expérience d'un programme conjoint multisectoriel MDG-F *Genre* pour son transfert international**. »

Le document présenté ici constitue le premier livrable de la mission de modélisation.

Plusieurs éléments de l'analyse ont été placés à la fin en annexe, afin de faciliter la lecture.

2. Méthodologie pour la description et l'analyse du programme

2.1 Les objectifs principaux de la modélisation de l'expérience Tamkine

Deux objectifs principaux sont visés par la modélisation de l'expérience du programme Tamkine :

Rendre compte du bilan actuel du programme Tamkine (analyse de l'expérience) en :

- Analysant et dégageant les leçons du mode de gouvernance du programme et ses effets sur l'amélioration de la coordination et synergie entre les différents acteurs.(efficacité + efficience + cohérence du projet intersectoriel)
- Mettant en relief les bonnes pratiques du programme et son avantage comparatif en termes de plus grande efficacité des programmes de LCVFG et d'autonomisation des femmes et de leur impact dans changement de la vie des femmes.

Pour identifier les éléments forts de l'expérience (bonnes pratiques, méthodes, outils, modes de pilotage intersectoriel, réalisations concrètes et impact sur les bénéficiaires) afin de diffuser cette expérience sur tout le territoire marocain en transférant le modèle établi (voire en transférant ce modèle dans d'autres pays).

2.2 Fonctions de la modélisation et précautions à prendre

Modéliser un programme consiste à proposer un modèle des différents concepts et éléments caractéristiques de ce programme, distinctement puis en les associant les uns aux autres, afin de proposer une vision globale et multidimensionnelle.

Cette rationalisation inhérente au modèle vise :

- La valorisation de l'objet modélisé par l'explication et la désignation d'une cohérence globale ;
- Le transfert de caractéristiques « fiables » (garantissant un « bon fonctionnement » et l'atteinte de résultats visés) dans d'autres réalisations similaires futures.

Etant donné cette volonté de transfert, la modélisation d'un programme conjoint intersectoriel doit donc :

- Proposer des éléments caractéristiques stables et invariants ;
- Proposer des éléments caractéristiques intégrant la variation selon la nécessaire adaptation aux contextes.

La modélisation stricte d'un programme pourrait être cantonnée à une simplification abstraite des rouages et du mécanisme global de l'objet.
Pourtant, par l'étude des « bonnes pratiques », des actions et résultats concrets, des leçons tirées de l'expérience réelle, le sens de l'action est réinjecté dans le modèle proposé. Ce sens, pragmatique comme axiologique, donne « chair » au modèle et met en garde le modélisateur contre une lecture trop rigide et mécaniste du programme considéré.

2.3 Présentation de la démarche mise en œuvre pour la modélisation

La démarche proposée offre une analyse rigoureuse du programme, des outils, des méthodes et de l'efficience du dispositif, notamment par l'étude de sa documentation, en associant cette analyse à une démarche participative proposant la consultation des institutions, acteurs et bénéficiaires du programme.
Le but de la démarche globale de modélisation est de mettre en avant les forces du programme pilote et de proposer une modélisation de l'expérience dans ses modes de coordination et de gouvernance.

Cinquante personnes (partenaires ONU, Ministères et ONG) ont pu être consultées lors de l'enquête de terrain conduite au Maroc du 13 février au 4 mars 2011. Les partenaires consultés se sont fortement impliqués dans la démarche en accordant un temps long à la consultante (entretiens de plus de 2 heures chacun en moyenne), en répondant avec transparence aux différentes questions posées et en fournissant beaucoup d'éléments documentaires.
Cette implication dans la phase de modélisation a pu mettre en exergue l'implication plus large de ces partenaires dans le programme Tamkine.

3. Les concepts fondateurs du programme Tamkine

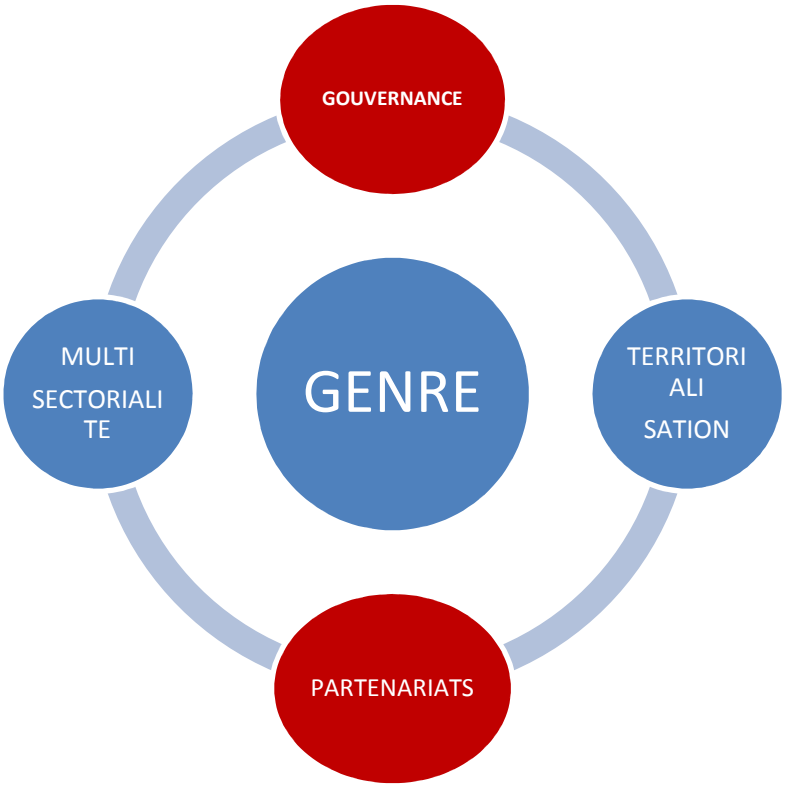
3.1 Les concepts caractéristiques du programme Tamkine

Il s'agit ici, dans un premier temps, de considérer le programme dans sa forme la plus macro afin de fixer les concepts qui le caractérisent et qui fonderont le modèle proposé.

Le programme Tamkine s'appuie explicitement sur trois concepts majeurs pour définir ses objectifs stratégiques et opérationnels (finalités sociales et humaines, finalités d'action). Ces concepts sont inscrits dans le courant des programmes du MDG-F : le Genre (au centre des efforts prodigués), la multisectorialité et la territorialisation.

Ces trois concepts au service des objectifs stratégiques du programme conjoint intersectoriel fenêtre « genre » associent deux autres concepts fixant les enjeux et modalités du fonctionnement socio-politique et symbolique de ce type de programme : Gouvernance et Partenariat.

L'ensemble conceptuel, fondé sur les cinq concepts représentés ci-dessous sera unifié dans un seul et unique concept global expliquant et rendant intelligible le modèle du programme Tamkine : celui d'INTERSTRUCTURATION que nous développerons en fin d'analyse.



Définition des concepts « thématiques » caractéristiques du modèle Tamkine

Note : Les concepts de *gouvernance (*central pour un programme conjoint multisectoriel) et de *partenariat* servant chacun les dispositifs du management du programme, font l'objet de deux chapitres particuliers contribuant à la construction du modèle socio-technique et socio-politique de Tamkine.

Genre :

La question du genre est ici considérée sur son versant féminin dans le cadre de la promotion de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes (axe thématique du MDG-F fenêtre « Genre »). La volonté de promotion des droits des femmes et des filles relève de l'un des Objectifs de Développement du Millénaire et reste donc une priorité mondiale pour l'atteinte d'une égalité plus générale en matière de Droits de l'Homme. Le postulat de Tamkine suit la logique suivante : la pauvreté est l'un des facteurs déterminants de la vulnérabilité des femmes ; la vulnérabilité des femmes induit une multitude de formes de violences à l'encontre des femmes et des filles (violences physiques, verbales, morales, sociales, discriminatoires…) ; autonomiser les femmes et filles en situation de vulnérabilité, les renforcer dans leurs savoirs, métiers, etc et la connaissance de leurs droits, peut réduire leur situation de vulnérabilité à toutes formes de violences et donc renforcer leur égalité de droits ; parallèlement, renforcer l'institution marocaine dans son approche droit et la sensibiliser au « genre », permet d'accroître les droits des femmes dans la législation mais également les modalités et conditions de prises en charge des femmes vulnérables.

Territorialisation :

« La territorialisation est une approche des politiques publiques qui met l'accent sur les spécificités de chaque territoire, par opposition à une approche verticale divisant l'action publique en secteurs d'action cloisonnés. La territorialisation passe par la définition et la mise en œuvre d'une stratégie de développement qui permet d'adapter les politiques sectorielles aux contraintes locales. Elle a un impact sur les processus décisionnels et sur l'organisation des services administratifs.

La territorialisation ne se réduit pas à la déconcentration, qui ne concerne que les services administratifs de l'État, mais doit faire intervenir les acteurs locaux et notamment des collectivités. Elle doit aboutir à une meilleure appropriation des politiques publiques par les personnes

concernées au niveau local, grâce à une meilleure information et à la prise en compte de leurs besoins. » [1]

« *Loin de correspondre à une définition juridiquement stabilisée, la territorialisation est entendue comme une définition et une prise en charge plus localisée des problèmes publics. Ce qui enregistre d'emblée la pluralité des acteurs y concourrant*. »[2]

La territorialisation (comme la décentralisation) recherchent une convergence entre les échelles institutionnelles (légitimité politique) et les échelles fonctionnelles (légitimité technique-compétences d'action).

Dans le cas du programme Tamkine la logique « fonctionnelle » se retrouve également dans le processus de territorialisation choisi pour le programme : l'échelon technique (fonctionnel) étant privilégié par rapport à l'échelon politique (institutionnel) en ce qui concerne notamment l'échelon local. Pour illustration voir les instances du programme non territorialisées mais dont les produits et activités sont souvent territorialisés (adaptés et spécifiques en regard des besoins particuliers des 6 régions cibles : analyse des besoins, actions et « remontées » des bénéficiaires via l'important tissu d'ONG partenaires notamment).

La territorialisation vient palier la perte d'efficacité, de performance mais aussi d'efficience de l'action publique. Plus proche des besoins réels des territoires, alliant transversalité, démarche partenariale, proximité de la demande, différenciation de l'action, évaluation de l'impact sur les bénéficiaires et sur le territoire, etc.
Les mécanismes de l'institutionnalisation de l'action collective reposent sur un principe de coopération obligatoire dont le contenu reste à fixer par les acteurs locaux.

La territorialisation assure une mise en œuvre légitimée et facilitée par une instrumentalisation désormais bien identifiée de « partenariat-contractualisation » autour de structures ou activités visant des fonctions techniques précises (par exemple une convention de financement d'une structure locale d'accueil multifonctionnel pour l'autonomisation des femmes dans le cadre de Tamkine).

[1] Extrait de l'encyclopédie libre Wikipédia.
[2] FRINAULT, Thomas : L'action publique au prisme de la décentralisation et de la territorialisation ; IEP de Rennes ; 2008.

Multisectorialité :

La multisectorialité (concept privilégié par les programmes MDG-F « genre » et par Tamkine) indique la co-présence de plusieurs secteurs différents dans une organisation, un système, un programme donné. Ces différents secteurs agissent de concert dans un même système de décision-action visant un but commun, chacun conservant sa particularité, ses finalités, sa rationalité et ses champs spécifiques d'intervention.

Par la représentation de secteurs multiples et l'implication d'un grand nombre d'acteurs découlant immédiatement de la prise en compte territorialisée des besoins (voir plus haut), le programme Tamkine s'inscrit dans multisectorialité et tend même parfois (nous y reviendrons) à une forme plus collaborative encore d'intersectorialité.

La multisectorialité se différencie de l'intersectorialité qui sous-tend une mixité de l'approche, une association réciproque des différents secteurs (et une co-construction des uns par les autres) sur un ensemble de finalités, de dispositifs et d'actions donnés dans l'espace commun.

Le partenariat, favorisant la décision et la mise en œuvre multisectorielle, nous le verrons, est l'une des conséquences de l'approche croisant territorialisation et multisectorialité. Il vient servir les caractéristiques de la gouvernance.

3.2 L'entrée par le concept clé de « gouvernance »

Un programme conjoint intersectoriel inscrit dans un paradigme socio-politique

Le concept de gouvernance est fortement inscrit dans le paradigme socio-politique actuel (depuis le début des années 1990), que ce soit à échelon micro (« *gouvernance locale* » par laquelle les citoyens sont consultés, impliqués dans les décisions locales les concernant ou encore la « *gouvernance d'entreprise* » où actionnaires et salariés contribuent équitablement aux décisions et à la gestion de l'entreprise) ou encore à échelon meso (« *gouvernance d'Etat* » ou « *démocratie participative* » sont les maîtres mots pour la gouvernance à l'échelon national) voire même à

échelon macro international (la recherche de « *cohérence de l'action* » et d'« *unification pour l'action* » traduisant la volonté d'une *gouvernance conjointe* dans la vaste réforme de modernisation engagée par les Nations Unies par exemple).

Certains esprits critiques pourront dire qu'il y a un effet de mode dans l'usage, parfois abusif, du terme de *gouvernance* et que, comme pour le concept de *projet*, ce qui relevait d'une intention managériale socio-politique se réduit à une simple machinerie socio-technique.
Mais reste que ce concept véhicule une nouvelle vision d'un management des organisations et des politiques et implique un ensemble de conditions déterminées.

C'est en abordant la polysémie et la complexité de ce terme clé que nous avons choisi de déterminer les grands axes de notre analyse et de notre proposition de modélisation.

Le concept de gouvernance en synthèse[3] :

La gouvernance est un mode de management qui favorise la démarche participative de toutes les parties concernées, la co-décision et la co-gestion relatives à l'objet gouverné.
La gouvernance dans le champ international suppose une dynamique collaborative entre société politique, société civile et organisations internationales. Le concept introduit aussi l'idée d'une interaction (voire d'une assimilation parfois) plus accrue entre politique et pilotage, entre politique et gestion (ou management socio-politique) et modalités socio-techniques (modalités de traduction en action de ce projet).
Le concept de gouvernance s'inscrit directement dans le concept plus large de démocratie en renforçant le volet participatif de celle-ci.[4]

La gouvernance, ou « bonne gouvernance » sous-entend et impose donc :

- L'autonomie des parties prenantes ;

- L'engagement, l'implication, l'acceptation de la responsabilité (politique et concrète) de toutes les parties prenantes ;

[3] Voir en Annexe 1 un développement plus précis du concept de gouvernance et établissant un parallèle entre les travaux de Moreau-Defarges et l'expérience marocaine.
[4] Mais toute médaille a un revers et si la gouvernance favorise et permet l'entrée de la société civile dans le champ politique, nous pouvons nous interroger sur un autre effet, non recherché, qui produirait *a contrario* le retrait du politique de certaines de ses responsabilités désormais confiées (formellement ou indirectement) à la société civile, pouvant alors conduire les Etats à se retirer de certaines de leurs responsabilités intrinsèques.

- l'implication et la participation de tous les partenaires du projet dans le processus de décision ;

- l'implication et la participation de tous les partenaires du programme dans son processus de gestion, de pilotage, de management ;

- l'implication et la participation de toutes les parties dans l'action et dans l'évaluation et le suivi de l'action.

Partant de là, la modélisation proposée offre de croiser notre regard selon ces pré-requis fondateurs.

3.3 La croisée des regards

Concernant la modélisation du programme Tamkine le dispositif d'étude se propose de croiser les regards, d''associer différents niveaux d'analyse :

- Approche socio-technique (Auteurs de référence : CALLON ; HAZEBROUCK, BADOT…)
- Approche socio-politique et symbolique (SFEZ ; LANDRY …)
- Analyse processuelle du réel dans son ensemble pour laquelle nous mobiliserons le concept d'interstructuration et ses éléments caractéristiques tels que définis par DAYDE.

Il s'agit ici, d'une part, de rendre lisible et intelligible le dispositif sociotechnique et les conditions de gouvernance afin de proposer une modèle pragmatique et, d'autre part, de considérer le processus sociopolitique à l'œuvre dans Tamkine qui explique les décisions et conditions socio-techniques du programme.

En effet, considérer le programme seulement en regard de ses étapes historiques ou de ses éléments pratiques le fige dans un temps linéaire. Hors le temps du Projet / Programme est processuel (effets de feed-back, effets de régulation, etc.).

L'approche sociotechnique permettra d'étudier les cinq phases du programme (Création ; Conception ; Réalisation ; Evaluation ; Régulation) à travers leur mise en œuvre technique. Cet axe de l'étude considère donc les instances, institutions, méthodologies, méthodes, outils, pratiques des acteurs et partenaires du programme.

L'approche sociopolitique et symbolique s'attardera essentiellement sur les partenariats tant dans leur forme organisationnelle et logistique que dans leur forme « humaine » à l'échelon institutionnel que sur le plan interpersonnel (représentativité, dispositifs de reconnaissance inter-partenaires, alliances interinstitutionnelles ou interpersonnelles, tensions ou conflits interinstitutionnels ou interpersonnels…)

L'approche symbolique permettra aussi d'interroger le programme en regard de son « Projet » : étude de la compréhension et de l'appropriation par les acteurs du programme de son projet global : l'intention de départ, le sens donné à l'ensemble de l'action est-il régulièrement rappelé ? Cette intention est-elle comprise ? Est-elle intégrée dans le pilotage et les modes de gouvernance, les actions, les modalités de mises en œuvre, l'évaluation et la régulation du projet ? Les objectifs de départ sont-ils parfois révisés ? Quels sont les effets de la révision ou de la non-révision des objectifs sur le programme lui-même et sur la représentation que s'en font les acteurs et partenaires? ...

L'analyse des processus étudiera les mouvements entre sociotechnique, sociopolitique et symbolique. Analyse des échanges, des contenus des échanges, des effets inhérents,… C'est le mécanisme global qui sera considéré mais non comme un mécanisme linéaire, plutôt comme un « ensemble flou ».

4 Description et analyse du programme Tamkine

4.1 Approche historique de l'expérience Tamkine

Analyse historique de l'expérience Tamkine en regard des 5 grandes phases d'un projet

PHASE	CONTENU ET DEVELOPPEMENT DE LA PHASE (Postulat théorique)	ETAPES HISTORIQUES DE LA PHASE POUR L'EXPERIENCE TAMKINE (Analyse du réel)	OPERATIONNALISATION / INSTRUMENTATION POUR TAMKINE
PHASE I **CREATION**	Il s'agit là de la déclaration d'intention. Du sens premier donné au projet/programme. Sur la base d'un constat, d'un diagnostic du réel, d'une injonction institutionnelle… va émerger une volonté de changement qui pourra enclencher une innovation. La phase de création est la phase de passage entre l'intention initiale et la formulation de cette intention, clarifiée et explicitée sous forme d'objectifs généraux, pouvant commencer à établir aussi les pistes pour les premiers partenariats.	**<u>1er trimestre 2007</u>** - Appel à candidature de la Coopération Espagnole (fonds MDG-F / UNDP) **<u>2ème trimestre et 2nd semestre 2007</u>** - Lancement par UNWOMEN Maroc (UNIFEM à cette époque) de l'appel à participation et à consultation de tous les partenaires potentiels au projet MDG-F (Genre) : Agences ONU, Ministères, ONG. Nombreux échanges inter-partenariaux pour la construction du projet et de la candidature. - Désignation des leaders du projet (Unifem pour l'ONU ; le MDSFS – DAFFE pour l'Etat marocain) - Désignation des Points Focaux ministériels **<u>1er trimestre 2008</u>** - 1er février 2008 : Courrier du Multi-sector Donor Trust Fund Office pour modifier le document de programme. - Mars 2008 : Renvoi du document amendé. **<u>Mi-avril 2008 : Signature du document de programme</u>** (ProDoc) par le MAEC, le MDSFS et les 8 agences du SNU. Le Projet thématique global devient un programme conjoint multisectoriel.	(outils et supports nommés « phase 0 » et classés en « TK-I » dans la base d'archivage) - Courriers mails - Navettes de documents de travail - Réunions collectives - Compte-rendus de réunions Construction conjointe et intersectorielle d'un programme de lutte contre les violences fondées sur le genre par l'autonomisation des femmes et des filles au Maroc. Programme UNDAF Prodoc

PHASE	CONTENU ET DEVELOPPEMENT DE LA PHASE (Postulat théorique)	ETAPES HISTORIQUES DE LA PHASE POUR L'EXPERIENCE TAMKINE (Analyse du réel)	OPERATIONNALISATION / INSTRUMENTATION POUR TAMKINE
PHASE II **CONCEPTION**	La phase de conception s'appuie sur l'intention de changement initiale, sur les objectifs généraux, pour les projeter dans une action concrète. Cette phase prépare l'action : formulation des objectifs opérationnels, organisation, préparation de l'opérationnalisation, recherche de moyens, recherche de partenaires, répartition des rôles et tâches, échéancier, modalités techniques, logistiques et financières, …. C'est le passage du projet au Programme.	**Avril 2008** : le document relatif au transfert de fonds du programme circule entre les différentes agences ONU partenaires pour une ultime relecture avant d'être envoyé à NYC. **23 juillet 2008** : lancement technique du programme en présence des partenaires ministériels, SNU et ONG afin de s'accorder sur les modalités de mise en œuvre. **Constitution de l'équipe de Coordination Programme** **Recrutement de l'équipe UGP (UNIFEM):** - Mai 2008 : Lancement de l'appel à candidatures par UNIFEM pour le poste de Coordinateur du programme et pour le poste d'Assistante au Programme pour constituer l'équipe de l'Unité de Gestion du Programme (UGP) - Juin 2008 : Tests écrits et entretiens de recrutement des candidats aux postes de Coordinateur et d'Assistante du Programme. - Juillet 2008 : Prise de fonction de la Coordinatrice de l'UGP. - 1er septembre 2008 : Prise de fonction de l'assistante de l'UGP. - Septembre 2008 : Ouverture de l'appel à candidatures pour un poste d'assistant Communication pour l'UGP. Pré-sélection des candidats pour les tests de recrutement au poste d'assistant communication de l'UGP. **Direction Nationale du Programme (MDSFS)** Juillet 2008 : nomination officielle de la Directrice Nationale du Programme au sein de la DAFFE. **19 septembre 2008** : Elaboration du projet de Manuel de Procédures pour la mise en œuvre du MDG-F fenêtre Genre. **Novembre 2008** : Draft du Manuel de Procédures du programme diffusé aux partenaires.	Création effective et lancement des instances de décision-action du programme (CNC, CGP) Identification des partenaires (onu, ministères, ong) par produit Nomination de référents dans chaque institution partenaire Décisions collégiales pour la nomination de chaque point focal de produit Diffusion et explicitation des fiches synoptiques de produits Constitution de l'équipe mixte de coordination du programme associant : - - la Direction Nationale du Programme - l'équipe UGP Production / diffusion d'un Manuel de Procédures spécifiques aux instances et procédures de Tamkine.

PHASE	CONTENU ET DEVELOPPEMENT DE LA PHASE (Postulat théorique)	ETAPES HISTORIQUES DE LA PHASE POUR L'EXPERIENCE TAMKINE (Analyse du réel)	OPERATIONNALISATION / INSTRUMENTATION POUR TAMKINE
PHASE III **REALISATION**	Réalisation concrète, pragmatique du programme. Réalisation des tâches préalables à l'action ; Réalisation des actions en direction des bénéficiaires du programme ; Activités de coordination des personnes, des moyens et des lieux ; Activités organisationnelles et communicationnelles ; Conduite de réunion d'opérateurs. Activités de pilotage du programme, réunion de comités de pilotage, relations opérateurs-décideurs. Gestion administrative. Tenue des tableaux de bord. Rédaction de documents : compte-rendus…	**30 Mai 2008** : lancement officiel du programme à Marrakech en présence de SAR la Princesse Lalla Meryem. (Une médaille des NU est également remise à la Princesse) **15 juin 2008** : Transfert de fonds du HQ vers les Agences ONU (Total de la première année 2 582 567 sur les 8 400 000 du total programme). Seul l'UNIFEM perçoit à la date 20 000 dollars. Les autres fonds programmés pour la première année seront versés par la suite à cette agence ainsi qu'aux 7 autres. **Début août 2008** : Installation de l'Unité de Gestion du Programme (UGP) à la Direction des Affaires de la Femme, de la Famille et de l'Enfance (DAFFE) du Ministère DSFS. **<u>Entre septembre et Décembre 2008 : 1eres réunions des CSP (Comités de Suivi de Produit) de chaque produit Tamkine</u>** - Septembre 2008 : Premières réunions des CSP des produits 3 et 7&8 (associés). - Octobre 2008 : Première réunion du CSP du produit 6. - Novembre 2008 : Premières réunions des CSP des produits 1 et 5. - Décembre 2008 : Première réunion du CSP du produit 2. **Exceptions (démarrage très tardif en Avril 2009) :** Premières réunions des CSP des produits 4 et 9. *(dates en lien avec les dates butoirs d'exécution des fonds de la première année).* **30 septembre 2008** : Réunion du GTG (Groupe Thématique Genre, ONU) sur l'avancement de la mise en œuvre du programme de MDG-F **Février 2009** : Production et diffusion aux partenaires de la version définitive du Manuel de Procédures du Programme.	- Instances de décisions et d'opérations - Plans d'actions - Fiches synoptiques produits - Chronogrammes - Fiches de suivi produits (activités, résultats visés, suivi de l'avancement) - Suivi financier et gestion budgétaire des fonds et attributions/répartitions - Lancement effectif (premières réunions sous cette fonction) des CSP - Création des CT

PHASE	CONTENU ET DEVELOPPEMENT DE LA PHASE **(Postulat théorique)**	ETAPES HISTORIQUES DE LA PHASE POUR L'EXPERIENCE TAMKINE **(Analyse du réel)**	OPERATIONNALISATION / INSTRUMENTATION POUR TAMKINE
PHASE IV **EVALUATION**	Evaluation quantitative / Evaluation qualitative, continue, prospective ou *a posteriori*, à différentes phases du projet. Evaluation du projet lui-même (pertinence en terme d'« utilité ») ; Des objectifs généraux du projet ; Des objectifs opérationnels ; Des actions effectivement réalisées ; Des actions en cours. (Notions de performance, d'efficacité mais aussi d'efficience)	RAPPORTS DE REPORTING : Tout au long de la vie du programme (tous les trimestres, semestres et une fois par an) EVALUATION-SUIVI BUDGETAIRE : tout au long de la vie du programme et plus spécifiquement encore au moment des guidelines du programme et de ses phases de reporting. Evaluation mi-parcours (tardive) : De mai à septembre 2010 SUVI DES PRODUITS ET PLANS D'ACTION DE PRODUIT : A chaque réunion de chaque CSP (tout au long de la vie du programme) + à chaque CGP + lors de chaque reporting.	Reporting trimestriel Reporting semestriel Reporting annuel Evaluation du taux d'exécution budgétaire (fonds attribués pour les activités réalisées) Rapport d'évaluation – recommandations à mi parcours Fiches de suivi de produit (avancement des activités en regard des objectifs de résultats et de calendriers développés dans les plans d'actions et fiches synoptiques de produits).

PHASE	CONTENU ET DEVELOPPEMENT DE LA PHASE (Postulat théorique)	ETAPES HISTORIQUES DE LA PHASE POUR L'EXPERIENCE TAMKINE (Analyse du réel)	OPERATIONNALISATION / INSTRUMENTATION POUR TAMKINE
PHASE V **REGULATION**	L'analyse distanciée du programme permet des réajustements, des adaptations, entraîne souvent des modifications. Comme pour l'évaluation, le processus de régulation est continu et s'organise tout au long de la temporalité du projet/programme. La régulation permet aux acteurs (par différents processus de « retours » sur les choix, décisions et pratiques) d'adapter, voire de modifier leurs actions. **<u>La régulation a plusieurs fonctions :</u>** - **Régulation de l'action** (adaptation des actions et objectifs opérationnels en regard des évolutions de contexte, des contraintes, des avancées…) - **Régulation des pratiques** des acteurs (pratiques individuelles, collectives, institutionnalisées) - **Régulation-adaptation de la décision** aux évolutions (avancées, freins, révisions des objectifs opérationnels, modification des priorités…) - **Innovation-création** afin de pouvoir évoluer et s'adapter (autant sur le plan du programme et de ses actions, que sur le plan des acteurs et de leurs pratiques).	Réunions régulières des différentes instances décisionnelle et opérationnelles de Tamkine (voir le calendrier développé plus loin) : CNC, CGP,CSP. Création des CT = résultats d'une régulation-adaptation du système Tamkine pour agir de façon plus précise et plus concrète encore. 2009 : Focus country **Fin 2009 – Début 2010** : Lancement de l'action learning **1er trimestre 2010** : mise en application des fiches d'observation des réunions en CSP (action learning) **Dernier trimestre 2010** : Restitution des résultats de l'évaluation à mi-parcours et des recommandations. Exploitation par les partenaires du programme. **Décembre 2010** : Remise par le consultant externe du rapport de Modélisation du centre multifonctionnel Batha. **Février 2011** : Lancement de l'enquête de terrain pour la modélisation de l'expérience Tamkine	1/ Des instances de débat, de délibération et de décision-régulation en regard des évolutions du réel - CSP / CGP /CNC 2/ Des outils d'apprentissage par l'action - Action Learning - Focus Country 3/ Les enquêtes sectorielles commanditées et réalisées dans le cadre du programme (par ressources internes ou externes) - Enquête budget-temps - Enquête prévalence - etc 4/ Des instruments analytiques externes proposant des recommandations - Modélisations d'actions ou de fonctionnement de structure - Exploitation des recommandations de l'évaluation à mi-parcours - Recommandations du PNUD/MDG-F

Eléments historiques du programme favorisant son implantation nationale symbolique

L'inscription dans une mouvance nationale forte

Une caractéristique particulière de Tamkine est à souligner ici et à mettre en exergue comme « bonne pratique » : l'inscription harmonieuse du projet dans un contexte politique et structurel existant, qui explique en partie la réussite du Programme. En effet, depuis l'arrivée au trône de SM Mohamed VI, marquée par une série de réformes dont celle notable du Code de la Famille, le Royaume du Maroc s'est engagé dans une politique volontaire de renforcement des Droits Humains et de traitement égalitaire des femmes et filles marocaines. La transformation du MDSFS en Ministère (jusqu'alors ses domaines d'intervention n'étaient assurés que par un Secrétariat d'Etat) est une émergence forte et symbolique de cette volonté d'Etat.

L'implication des acteurs nationaux dès la phase de création du projet

Particularité et excellente pratique de Tamkine : l'implication de tous les partenaires potentiels du programme (ONU, Ministères, ONG nationales) dès la réflexion sur le projet. Le travail est mené de façon coopérative pour l'attribution d'une intention, pour la clarification du sens donné au projet, pour les grands axes stratégiques comme pour les orientations plus opérationnelles.

Un programme qui a changé de nom en chemin … pour accroître sa reconnaissance

Le programme a longtemps été désigné sous le sigle imprononçable de PMLVFGAFF (**P**rogramme **M**ultisectoriel de **L**utte contre les **V**iolences **F**ondées sur le **G**enre par l'**A**utonomisation des **F**emmes et des **F**illes). Par décision collective à la fin de l'année 2009 le PMFVFGAFF du Maroc change de nom afin d'être plus explicite et plus mémorisable par les différents partenaires comme par le grand public et acteurs externes au projet. Désormais il sera dénommé « *Tamkine* » ce qui, traduit en français, signifie : « *Appropriation*». Au-delà du compréhensible souci de communication (*Tamkine* étant éminemment plus efficace que *PMLVFGAFF*) ce changement de nom est symboliquement très significatif. L'appropriation nationale du projet, à travers son dispositif de programmation conjointe est replacée au centre des objectifs internationaux et nationaux.

Tamkine devient une « marque » et en présente toutes les caractéristiques :

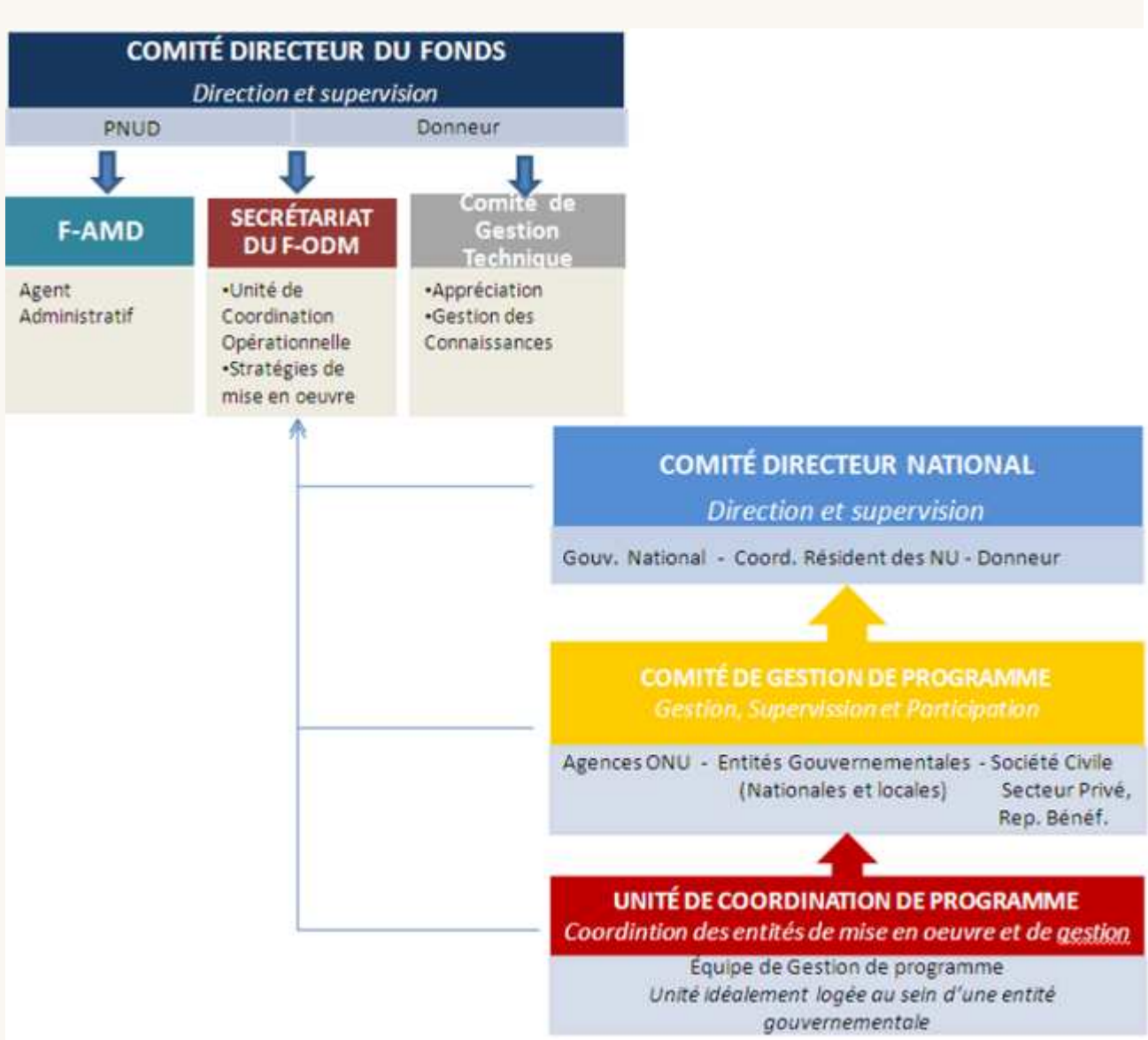
Le programme véhicule, par son image unique et explicite, un ensemble de valeurs, de principes, un projet de société ainsi que des règles et codes spécifiques.Les acteurs partenaires se reconnaissent dans cette marque, s'y identifient et en respectent les principes, codes et règles. Les acteurs externes au programme reconnaissent la marque Tamkine et y associent immédiatement tout ce qu'elle véhicule (valeurs, principes, projet et actions).

4.2 Le dispositif sociotechnique du programme

Le modèle socio-technique du Fonds MDG

« Au niveau des pays, il existe dans la plupart des cas une structure à trois échelons qui permet de coordonner la mise en œuvre de programmes à large portée, souvent complexes. Ces différents niveaux sont illustrés dans l'organigramme ci-dessous. Il s'agit du Groupe de la gestion des programmes, de la Commission de gestion des programmes et du Comité de pilotage national. Les coordonnateurs résidents du système des Nations Unies, les gouvernements des pays concernés et l'Espagne se sont ainsi regroupés au sein de cette dernière structure, afin d'être représentés par une voix unique au niveau du pays.

Structure de la gouvernance du Fonds pour la réalisation de OMD »[5]



[5] Extrait du site internet du Fonds MDG : http://www.mdgfund.org/fr/content/governancestructure

La mixité des partenaires du programme Tamkine

La première intention du programme Tamkine à travers son élaboration ne fut pas d'inventer de nouvelles actions pour lutter contre toutes les formes de violences faites aux femmes et filles au Maroc, mais fut avant tout de **RASSEMBLER LES FORCES VIVES ET ACTIONS** déjà existantes sur le territoire et de **RENFORCER LEUR COHERENCE MULTISECTORIELLE**.

Ainsi le programme conjoint multisectoriel fenêtre Genre au Maroc réunit-il des partenaires de nombreux secteurs et de nombreuses institutions :

- 13 Ministères marocains ;
- 8 agences des Nations Unies implantées au Maroc ;
- Plus de 40 ONG ou réseaux d'ONG marocaines.

Ces partenaires, nous le verrons, sont largement impliqués et représentés à tous les niveaux de la décision et de la mise en œuvre du programme.

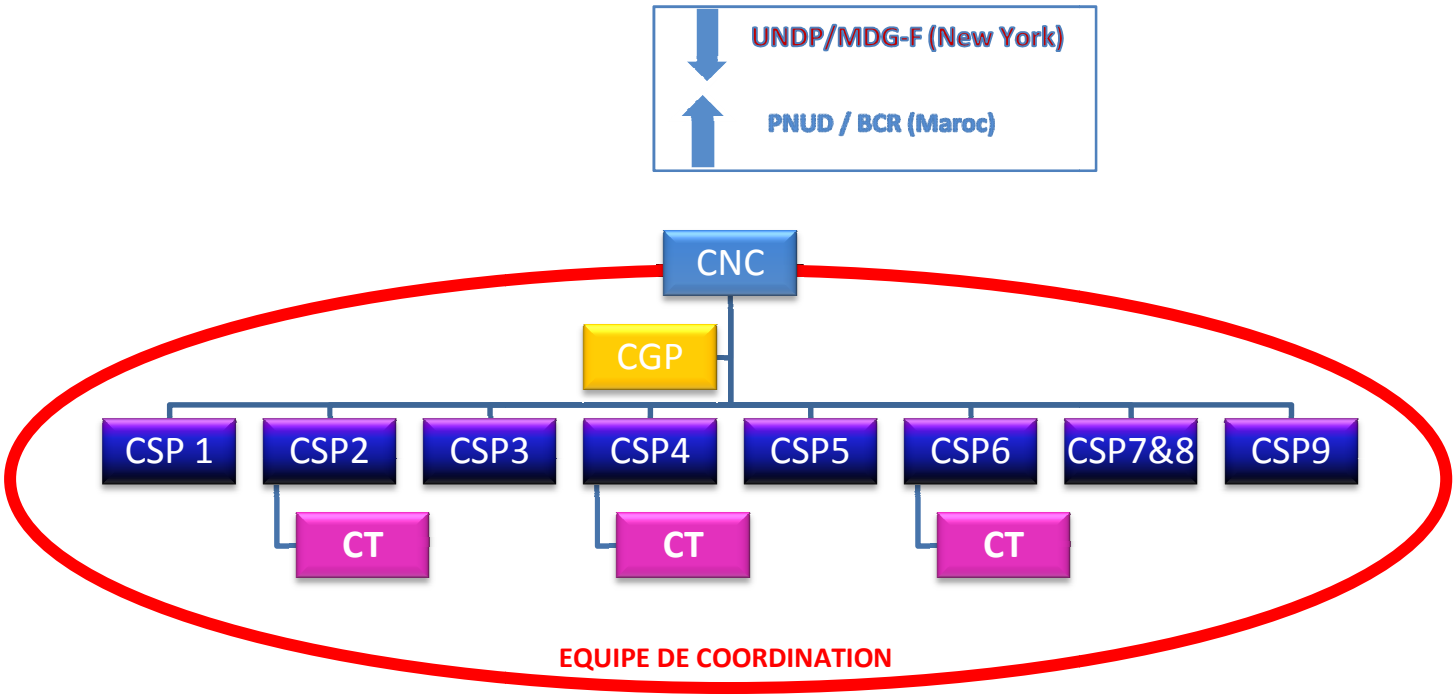
Aux partenaires principaux, co-concepteurs du programme et garants de sa réussite, viennent s'ajouter les partenariats satellites pour la réalisation d'un certain nombre d'actions phares ou d'activités spécifiques de produits (Médias par exemple).

Les partenaires principaux du programme montrent un investissement massif et continu dans celui-ci. Bien que largement sollicités dans le cadre de leurs diverses missions professionnelles seulement en partie associées à Tamkine, la consultation relative à la modélisation a été bien accueillie ce qui met en exergue la forte implication dans le programme et la volonté de faire progresser les pratiques reliées.

Les instances de décision, de pilotage et de mise en œuvre spécifiques

Les instances de décision et de pilotage propres au programme MDG-F Tamkine

(Rappel : seules les instances du CNC, du CGP et « l'unité de coordination » sont présentés dans le modèle MDG-F.) Les CSP et CT sont des innovations propres à Tamkine.



Coordination : L'équipe désignée ici comme l'équipe de coordination est en réalité constituée de deux instances distinctes, l'Unité de Gestion du Programme et la Direction Nationale du Programme (et non par une seule « unité de coordination » comme le préconise le Fonds MDG).

Comme sa désignation ici l'indique la fonction première de cette équipe est d'assurer la coordination du déroulement du programme. Coordination entre instances, entre partenaires ; coordination des décisions, recommandations, injonctions, actions, prévisions, etc.

L'équipe de coordination est le maître du temps pour le programme : elle garantit le respect des délais (chronogrammes, rythmicité des réunions d'instances,…). L'équipe de coordination renforce également l'approche paritaire en veillant aux présences de tous et à la diffusion de l'information. Enfin l'équipe de coordination a deux autres fonctions importantes : le suivi-pilotage-reporting de l'avancement du programme et la communication du programme (interne et externe) en veillant notamment à rappeler sa cohérence globale.

Ces instances particulières font l'objet d'un chapitre particulier développé plus bas.

Comité National de Coordination (CNC) : la Comité National de Coordination représente la plus haute instance de Tamkine. Il a des fonctions de direction, de supervision et de pilotage ainsi que des fonctions stratégiques. Constitué d'un membre représentant de la Coopération Espagnole (pour le fonds MDG), d'un membre représentant l'Etat Marocain (Ministère des Affaires étrangères et de la coopération) et d'un membre représentant le système des Nations Unies au Maroc (Le BCR – Bureau du coordonnateur Résident), le CNC est avant tout le garant du programme :

- Garant des bonnes conditions de coopération pour la bonne gouvernance ;
- Garant de la bonne exécution financière et donc, de la bonne gestion des fonds internationaux engagés pour le programme ;
- Garant de la transparence du programme (projets, objectifs, actions, opérations réellement conduites…) en direction des donateurs ;
- Garant de la communication avec les instances internationales impliquées.

Le CNC a pour fonction de définir et de veiller à tenir les orientations stratégiques du programme dans son déploiement marocain. Il reçoit toutes les informations nécessaires à sa prise de décision ou de régulation par : le CGP (qui lui-même rassemble les informations sur l'avancée par les CSP) et l'équipe de coordination du programme. Il peut également recevoir des remarques, recommandations ou demandes de la part des instances du fonds MDG (New York).

Comité de Gestion du Programme (CGP) : Constitué de l'ensemble des membres partenaires du programme, le Comité de Gestion du Programme a pour fonction de veiller à la bonne opérationnalisation du programme Tamkine et à la bonne exécution des fonds financiers (comme à l'ensemble des moyens) attribués pour le déroulement du programme tout en impliquant et en représentant l'ensemble de parties partenaires. Le CGP en tant qu'instance collégiale et paritaire doit veiller à réunir l'ensemble des avis et recommandations des autres instances du programme, à suivre le bon avancement des opérations engagées par le programme (plans d'action globaux, plans d'action par produit, chronogramme, calendrier global, etc) et à mettre en œuvre ces opérations concrètes par un ensemble de décisions opérationnelles (l'une de ces décisions fut par exemple de créer l'instance du CSP), de réajustements, de régulation, en fonction des blocages et opportunités surgissant au cours de la vie du programme. Le CGP doit également veiller au respect des règles de gouvernance, au respect des objectifs, principes, valeurs, codes et règles collectifs. Enfin, le CGP est le garant de deux règles fondamentales pour ce type de programme : transparence et redevabilité. Il recueille les informations et données auprès des CSP et de l'équipe

de coordination qui ainsi aident ses décisions et rend compte de l'avancée du programme et de ses décisions au CNC.

Comité de Suivi de Produit (Innovation Tamkine) : Les Comités de Suivi de Produit sont les instances d'opérationnalisation des activités du Programme Tamkine. Huit au total ont été formés. Ils constituent une innovation de la part des partenaires marocains qui ont essayé de construire des instances de suivi et de régulation plus proches de l'action opérationnelle et représentative de l'ensemble des pôles impliqués dans le programme. Nous distinguons 3 pôles de partenaires : les partenaires Agences ONU (8 au total), les partenaires Etatiques (13 Ministères marocains au total), et les partenaires de la société civile marocaine (plus de 40 ONG ou réseaux d'ONG impliqués).
Les CSP constituent la suite logique de l'approche par « produit ». Chaque produit constituant l'un des volets de la lutte contre les violences fondées sur le genre par l'autonomisation des femmes présente un grand objectif général, du plaidoyer pour le renforcement et la spécification du cadre légal jusqu'à la mise en œuvre de dispositifs très ancrés territorialement comme la constitution de chaines multifonctionnelles de prise en charge et d'accompagnement des femmes. Ce « produit » (objectif général), organisé en « activités » (objectifs opérationnels) est piloté par l'instance CSP (Comité de Suivi de Produit), animé par un « chef de file » national (un des Ministères partenaires) et constitué d'un collège mixte (3 pôles) de partenaires.

Comité Technique (= innovation Tamkine) : Les Comités techniques ont été créés afin d'accélérer les processus de décision-action spécifiques à certains sous-produits (« *activités* »). Ils rapprochent les acteurs de l'action et concentrent en comité restreint les compétences techniques nécessaires à la mise en œuvre d'activité complexe. Les Comités Techniques de Tamkine ont été créés en fonction des besoins des Comités de Suivi de Produit et des spécificités des produits-activités. Aussi, certains CSP sont dotés de ces antennes plus techniques alors que d'autres non.

Un outil essentiel pour la transparence : le Compte-rendu

Les trois grandes instances de Tamkine (à savoir le CNC, le CGP, les CSP) partagent des fonctions communes mais à différents niveaux selon leur degré hiérarchique.
Trois fonctions sont ainsi assurées pour le bon développement du programme : le suivi, le pilotage et la décision-régulation.

Un outil commun est mobilisé pour la transparence du fonctionnement et des décisions de chaque instance : le compte-rendu (ou procès verbal) de réunion.

Chaque rassemblement de chacune de ces instances est consigné dans un compte-rendu qui est structuré selon un modèle-trame commun. (Notons que cette trame a évolué au fil de l'histoire du programme, nous y reviendrons plus bas). Afin d'alléger le travail fourni par les partenaires, la prise de note et la rédaction du compte-rendu sont généralement assurées par l'équipe de coordination du programme qui participe à chaque réunion de chaque instance. Cette pratique garantit par là-même la régularité et l'homogénéité des compte-rendus de réunion.
Ce compte-rendu est ensuite diffusé aux partenaires du programme.

Les Comités Techniques produisent également des compte-rendus de réunions bien qu'ils n'y soient pas contraints.
Au final, seule l'équipe de coordination semble « échapper » à cette règle.

Le document rapporte les informations simples relatives à la réunion (lieu, date, objet, ordre du jour, partenaires participants) ainsi que des informations relatives aux contenu des échanges entre partenaires participants : déroulement, points étudiés, résumé des prises de paroles, observations et décisions collectives prises ainsi que les « recommandations » de l'instance. Il est parfois complété par des documents annexes mobilisés lors de la réunion : suivi des fiches synoptiques de produit, plan de travail, chronogramme, suivi de l'exécution des fonds, réalisation matérielle d'une l'activité (livret par exemple), etc.

Considérons ici plus particulièrement ce qui concerne les « décisions » et les « recommandations ». Chaque instance assure donc les trois fonctions évoquées plus haut, mais

dans le cadre de son positionnement hiérarchique. Ainsi, chaque instance a un pouvoir de décision et d'action (plus ou moins opérationnelle) dont elle doit rendre compte aux autres instances.

Les décisions et recommandations émises en réunion d'instance et reprises dans le compte-rendu ont quatre finalités :

- Informer tous les partenaires du programme des décisions prises ;
- Produire une injonction ou des recommandations en direction d'instances « subordonnées » ;
- Produire des recommandations et aider à la décision les instances supérieures ;
- Rendre des comptes (transparence et devoir de redevabilité) aux instances supérieures.

L'organisation des trois grandes instances principales est pyramidale.

- **Chaque CSP :**
  - informe l'ensemble des partenaires de ses décisions et actions,
  - rend des comptes au CGP et au CNC de son avancement,
  - émet des recommandations pour la réalisation concrète des activités et aide à la décision le CGP ;
  - reçoit des injonctions ou recommandations de la part du CGP et du CNC.

- **Le CGP :**
  - informe l'ensemble des partenaires de ses décisions et actions,
  - rend des comptes au CNC de son avancement,
  - émet des recommandations aux CSP et instances de coordination pour la réalisation concrète des activités et aide le CNC à la décision ;
  - reçoit des injonctions ou recommandations de la part du CNC.

- **Le CNC :**
  - informe l'ensemble des partenaires de ses décisions et actions,
  - rend des comptes au UNDP/MDG-F à New York,
  - émet des injonctions ou recommandations aux CSP, au CGP et aux instances de coordination pour la réalisation concrète des activités et aide le UNDP/MDG-F (Monde) à la décision ;
  - et reçoit des injonctions ou recommandations de la part du UNDP/MDG-F.

Leadership et coordination du programme

- **Un leadership « naturel »**

Dans le cadre de la mise en place de ce programme intersectoriel au Maroc, la volonté des porteurs du projet a été de renforcer le leadership national dans la thématique « Genre ».

Le Ministère du Développement Social, de la Famille et de la Solidarité (MDSFS) s'est naturellement imposé comme l'institution étatique nationale pour assurer le leadership du programme.

S'agissant d'un programme conjoint entre le Maroc et les Nations Unies, l'agence UNIFEM (désormais désignée comme agence UNWOMEN) de par son statut et ses missions principales, a été désignée comme le leader du programme pour l'ONU-Maroc.

(Notons que cette agence fut la première à s'emparer de l'appel à projet de MDG-F au Maroc et qu'elle a largement impulsé le rassemblement des forces en présence sur le territoire national et la co-construction du projet. *Voir à ce sujet les archives de Tamkine relatives à la phase de création.*)

- **Une équipe de coordination mixte (NU / Maroc) : une autre innovation Tamkine**

Ce double leadership (MDSFS / UNIFEM) fut traduit dans la constitution d'une équipe de coordination du programme organisée en une instance dédoublée de coordination (l'intention des concepteurs du programme Tamkine étant de placer une instance de coordination UNIFEM en « renfort » sociotechnique auprès d'une instance de coordination MDSFS et de permettre ainsi un transfert de compétences et de capacités).

Nous reviendrons plus bas, dans un chapitre dédié, sur les fonctions particulières de l'équipe de coordination, concentrons-nous ici sur les instances.

L'équipe de coordination du programme Tamkine a été construite donc selon un esprit de coopération entre Etat marocain et Nations Unies pour coordonner et faciliter la mise en œuvre du programme. Cela est cohérent avec une volonté générale de travail conjoint et tient compte également de la « jeunesse » du MDSFS en cours d'apprentissage de ses nouvelles fonctions que les concepteurs du programme souhaitaient renforcer.

Là où l'agencement de la coordination de Tamkine révèle une particularité et peut soulever des interrogations est sur la non-structuration d'une seule instance désignée.

La dénomination d'« *équipe de coordination* » appliquée tout au long de ce travail de modélisation est en effet un choix fait ici pour faciliter la compréhension du lecteur mais n'apparait pas désignée de la sorte dans les différents documents du programme. Ainsi, contrairement au reste de l'organisation instituée de Tamkine, la fonction de coordination est assurée par DEUX INSTANCES, *a priori* distinctes : l'Unité de Gestion du Programme (UGP), portée par UNWOMEN et constituée de trois personnels : la coordinatrice du programme, l'assistante et le chargé de communication du programme ; la Direction Nationale du Programme, portée par la Direction des Affaires de la Femme, de la Famille et de l'Enfance (DAFFE) du MDSFS, constituée d'un seul personnel, chef de service : la Directrice Nationale du Programme.

Approche comparée des fonctions officiellement attribuées aux deux instances de coordination du programme (cf extraits du Manuel de Procédures, pp 7 et 9) : l'attendu.

	Direction Nationale du Programme	Unité de Gestion du Programme
MANDAT	« *Le MDSFS, a le mandat de coordonner la mise en œuvre du Programme* … par l'AFF»	« *L'ensemble des contrats de l'équipe de l'UGP relèvent de l'UNIFEM en tant qu'Agence chef de file du Programme.* »
ADMINISTRATIF LOGISTIQUE	*« Sur le plan administratif et logistique :* • *Installer l'UGP dans les locaux du Ministère et lui assurer les moyens de logistique nécessaires pour son bon fonctionnement;* • *<u>Assurer</u> la gestion administrative de la coordination du Programme avec l'appui de l'UGP. »*	• *« L'UGP est domiciliée au sein de la Direction de la Femme, la Famille et l'Enfance (DAFFE) au MDSFS »* • *« L'UGP <u>appuie</u> la Directrice Nationale du Programme désignée par le MDSFS sous la supervision générale du CGP dans la réalisation des tâches suivantes »*

	Direction Nationale du Programme	Unité de Gestion du Programme
TECHNIQUE (TACHES EN RAPPORT DIRECT AVEC LES	• *Apporter un appui à la coordination entre les différents intervenants tant au niveau national que local pour les aspects relatifs au suivi et évaluation du programme;* • *Apporter un appui technique à la gestion des réunions des comités de suivi des produits en collaboration avec les animateurs des produits;* • *Fournir à l'UGP les éléments d'information nécessaires à l'élaboration des rapports périodiques d'état d'avancement du Programme;* • *Assurer la diffusion auprès des départements et ONG partenaires des rapports, documents et correspondances concernant l'exécution, le suivi et l'évaluation du Programme ;* • *Assurer l'organisation et l'animation des réunions du Comité de Gestion du Programme (CGP). »*	• *Coordonner la préparation du plan de mise en œuvre du Programme ;* • *Suivre la mise en œuvre du Programme ;* • *Coordonner avec les Partenaires Nationaux la programmation et la préparation des plans de travail annuels ;* • *Coordonner la bonne gestion du Programme ;* • *Assurer le suivi et l'évaluation du Programme.* • *Veiller à la cohérence des interventions ;* • *Etablir un système fonctionnel de communication entre les intervenants ;* • *Assurer la liaison étroite avec tous les acteurs pertinents (CNC, CGP, GT Genre, Agences du SNU, …) ;* • *Elaborer un plan de communication pour l'ensemble du Programme ;* • *Fournir les rapports exigés, avec une attention particulière sur l'efficience et l'atteinte des résultats ;* • *Coordonner et préparer les revues du Programme ;* • Assurer le secrétariat du CGP et de rédiger les procès verbaux (PV) des réunions du CGP ».
SPECIFICITES	Coordonner le programme en facilitant les relations entre partenaires nationaux (Ministères entre eux, ONG, et Ministères-ONG) Assurer la communication du programme en direction des différents partenaires	L'ensemble des tâches techniques relatives à la coordination du programme : Rappel des objectifs et plan d'action/suivi des actions/suivi-évaluation

En pratique…

L'approche comparative des fonctions et tâches détaillées de chacune des instances de coordination ainsi que l'approche comparative des tâches respectives de la Directrice Nationale et de la Coordinatrice mettent en exergue que si l'UGP doit officiellement assurer « *un appui* » aux fonctions et tâches de la Direction Nationale, elle est pour autant positionnée pour réaliser l'ensemble des tâches les plus techniques de cette fonction. (Suivi, rappel des objectifs et dates butoirs, suivi des plans de travail et chronogramme, suivi, évaluation, reporting….)

Une organisation et des actions procédurées

Le Manuel de Procédures

Le Manuel de Procédures est un instrument de plus en plus répandu dans les organisations nécessitant un grand nombre de dispositifs d'actions, de tâches et d'acteurs pour leur réalisation.

Le Manuel de Procédures a plusieurs objectifs. Il vise :

- Le rappel des règles et normes communes (en matière d'organisation, en matière de décision, en matière d'action, en matière de communication, en matière de management-pilotage, en matière de suivi-évaluation)
- L'explicitation des missions, fonctions et tâches des instances constituées ;
- La clarification des opérations à conduire pour la mise en œuvre des réalisations, leur suivi et leur pilotage ;
- La systématisation rationnelle d'opérations récurrentes communes et/ou partagées.

Le Manuel de Procédures constitue une bonne pratique des organisations qui le mettent en œuvre et le respectent car il garantie la qualité d'un dispositif managérial et opérationnel global, le respect des codes, rôles, opérations définies et établies dans une perspective de *fonctionnement optimal*.

Le piège assez répandu dans la constitution d'un Manuel de procédures par une organisation est d' « aller au plus simple et au plus court », non dans la définition des procédures elles-mêmes ou du dispositif global (nous voyons souvent naître de lourds Manuels extrêmement précis mais très éloignés de la réalité d'action), mais plutôt dans la définition et la fixation des procédures visées. La solution choisie alors par ces organisations étant que seul un individu ou un petit groupe technocratisé bâtisse ce dispositif procéduré. Cela pouvant aisément conduire à la forte incompréhension par les opérateurs du dispositif des opérations proposées et, par là, par le non-respect des procédures « imposées ». Tamkine a évité très judicieusement ce piège.

Si le Manuel de Procédures ne constitue plus, en soit, une « innovation », **Tamkine innove** pourtant à son sujet et accroit son panel de bonnes pratiques. En effet (et nous le mettons en exergue dans l'approche historique en début de ce document), le Manuel de Procédures fut l'espace d'une nouvelle co-construction entre tous les partenaires du Programme Tamkine. Ainsi, chacun, de sa place, a réfléchi, pensé, rationnalisé le fonctionnement global du Programme comme dispositif sociotechnique et sociopolitique. Ce processus de co-construction interinstitutionnel, intersectoriel et interhiérarchique (qui a duré près de 4 mois) a produit un ensemble de procédures, communes, comprises et acceptées. Le Manuel lui-même n'étant que l'un des résultats de cette appropriation. Le degré d'application et de respect du Manuel en étant une autre expression, et non des moindres.

Toutefois, le Manuel de procédures présente aussi des failles, bien distinctes l'une de l'autre, dans lesquelles les acteurs et les organisations ne cessent de s'engouffrer et face auxquelles Tamkine n'a pas su résister :

- L'oubli de s'y référer régulièrement : au fil du temps et de la vie de l'organisation ou du programme ainsi procéduré, les acteurs ne se rapportent plus au document de référence, pensant se l'être correctement approprié. Cela conduit évidemment à des dérives opératoires, à des « sauts d'obstacles » encombrants (oubli d'une étape, oubli d'une fonction ou d'une tâche, déviance hiérarchique….) certes compréhensibles mais introduisant alors des dérives et des conséquences sur le fonctionnement global de moins en moins perçu par les acteurs, concentrés alors sur la réalisation de « leur » action.
- L'absence de révision du Manuel de Procédures constitue une autre faille récurrente : rares sont les organisations aux fonctions, missions, tâches et opérations complexes, qui révisent leurs procédures (et donc leur Manuel de Procédures). Si Tamkine a su montrer une

bonne capacité d'apprentissage, d'adaptation, de régulation de ses objectifs et actions, le programme n'a jamais engagé de réforme sur ses procédures. Ainsi, les acteurs font évoluer (dévier ?) les opérations initiales selon leurs « arrangements » sociotechniques et sociopolitiques, souvent pertinents mais par essence hétéroclites. Le programme perd alors de sa rationalité et de sa qualité globale, le dispositif se parcelle, les opérations se dé-systématisent. La machine s'enraye et perd le contrôle de ce qui se joue vraiment dans l'espace commun.

Bonnes pratiques de Tamkine en matière de construction et de partage de procédures :
- Co-construction des procédures communes spécifiques au programme ;
- Décision de rédiger un Manuel de Procédures commun à l'ensemble des partenaires du programme afin de clarifier, rationaliser et systématiser l'ensemble du fonctionnement global, des missions, fonctions et opérations ;
- Co-élaboration du Manuel de Procédures.

Le fonctionnement des instances en interne et avec les autres instances

- **La rythmicité des rencontres**

(Voir en annexe 2 le tableau et le graphique relatifs à la rythmicité des réunions des instances de Tamkine)

L'étude de la rythmicité des rencontres des instances permet de constater plusieurs éléments :

- Plus l'instance est « haute », axée sur des fonctions stratégiques, plus elle montre une régularité importante dans l'organisation de ses réunions de suivi, de pilotage et de décision. (Le CNC est l'instance la plus régulière alors que le CSP est l'instance la moins régulière).
- Plus l'instance est opérationnelle plus elle se montre irrégulière dans ses rassemblements.

Les pratiques de rassemblement des différents CT et CSP varient considérablement selon les Produits et activités. La fréquence et la rythmicité sont très variables et hétérogènes. Nous pouvons supposer que cela est le résultat de deux éléments caractéristiques de l'organisation et des fonctions opératoires des CSP :

- Instances de décision pour l'action, les CSP s'organisent donc dans le temps en fonction des nécessités de la mise en œuvre et non selon un calendrier systématisé ;
- Instance de coopération multisectorielle laissée à la responsabilité d'un chef de file national, les CSP s'organisent selon la forte hétérogénéité des agendas des différents

partenaires, selon l'impulsion du chef de file national et selon le poids des systèmes bureaucratiques.

- Les dates « butoirs » relatives à l'exécution des fonds fixées dans le Prodoc et relatives aux activités mises en œuvre fixées dans les plans de travail sont globalement respectées par les instances du CGP et du CNC et permettent de garantir une certaine rythmicité des rencontres des CSP. Nous pouvons en effet noter des « pics » de réunion de ces différentes instances à certaines périodes précises qui montrent une régularité évidente (voir la représentation graphique en annexe 2):
  - Septembre-Octobre-Novembre 2008 ;
  - Février-Mars-Avril 2009 ;
  - Octobre-Novembre-Décembre 2009 ;
  - Février-Mars-Avril 2010 ;
  - Octobre-Novembre-Décembre 2010.

- Les instances décisionnelles stratégiques se rassemblent plus fréquemment que les instances décisionnelles opérationnelles ce qui montre une dynamique à l'opposée des fonctions structurelles (il semblerait en effet plus « logique » que les instances opérationnelles devant prendre régulièrement des décisions pour l'action se réunissent plus souvent que les instances de pilotage global et de décision stratégique, ce qui n'est pas le cas dans le cadre de Tamkine qui montre un fonctionnement inverse).

La représentation graphique (annexe 2) fait apparaître très clairement les pics de réunion évoqués plus haut, ainsi que la baisse évidente de fréquence des réunions sur la période du second semestre 2009 (pourtant centrale en regard de la période considérée de la vie du programme).

- **Nouveau constat de capacité d'apprentissage développée par les instances**

Les réunions de CGP comme les réunions de CNC ont pour fonction de suivre l'action concrète conduite par les CSP, de réguler l'action et de prendre des décisions pour conserver le programme dans le cadre de ses objectifs et de son chronogramme (action et budget). Aussi, les réunions des CSP ont–elles pour fonctions (en dehors du suivi-pilotage de l'action concrète), de rendre des comptes sur l'avancement de leur produit et d'aider les plus hautes instances à la décision.

Suivant cette logique fondamentale, les réunions périodiques des CSP devraient donc anticiper les réunions périodiques des CGP qui elles-mêmes devraient anticiper les réunions des CNC.

A la lecture du graphique (annexe 2), nous pouvons constater deux dynamiques distinctes :

- La première dynamique représentative de la période de juillet 2008 à décembre 2009 : certaines réunions de CSP anticipent les réunions de CGP mais certaines n'ont lieu qu'après ; les réunions de CGP anticipent systématiquement les réunions de CNC.
- La seconde dynamique couvre la période de l'année 2010 : toutes les réunions de CSP organisées sur la période anticipent les réunions de CGP qui elles-mêmes anticipent les réunions de CNC.

Il parait intéressant de relever que sur cette deuxième période (année 2010), la trame – modèle de compte-rendu des réunions de CSP a également été modifiée. Plus structurée que le premier modèle, cette trame présente les informations habituelles (lieu et date de réunion, objet et ordre du jour, liste des partenaires participants) mais organise de façon homogène le compte-rendu en regard des objectifs du produit. La trame est structurée en tableau synthétique distinguant l'état d'avancement dans la mise en œuvre du produit par activité ainsi que les observations, décisions et recommandations collectives. (Première apparition de cette nouvelle trame dans le CR d'octobre 2009 du produit 6, dont le chef de file est à la fois leader national (MDSFS) et Direction nationale du programme, puis généralisation de l'utilisation de cette trame à partir du premier trimestre 2010).

Un autre élément déterminant de la vie du programme vient renforcer cette situation : le lancement de l'*action learning* fin 2009 et plus particulièrement la mise en application des fiches d'observation des réunions de CSP au premier trimestre 2010.

Ainsi, au fil de sa vie, le programme renforce ses capacités à rendre compte, à réguler et à décider à travers le renforcement des fonctions et de l'organisation de ses instances. Celles-ci montrent une capacité à renforcer l'instrumentation et la régularité de leurs décisions et actions, se recentrent sur une logique de résultats (état d'avancement en regard des sous-objectifs) et facilitent davantage la décision stratégique en permettant une lisibilité des avancées et des contraintes ou freins rencontrés. Les instances apprennent à émettre des recommandations pour réguler et transformer la mise en œuvre effective du programme en fonction des grands axes stratégiques. Les processus de décision tendent de plus en plus vers la « réussite » du programme alors qu'ils favorisaient jusqu'alors la régulation inter-partenariale.

Organisation du dispositif de pilotage financier et budgétaire de Tamkine.

Description :

Centralisation au siège des NU-MDGF + répartition des fonds sur les 8 agences NU (prodoc : programmation financière établie globalement au départ par agence et par an + arrivée ponctuelle des fonds sur la base des requêtes de fonds émises par les agences et validées par le PNUD) + agences ONU Maroc « distribuent » ces fonds selon leurs participations aux différents produits et selon leurs partenariats privilégiés (et formalisés) avec les Ministères et ONG.

« Bonnes pratiques » :

- Ici malgré la centralisation à New York (ou peut-être grâce à cette centralisation) : pilotage extrêmement précis et régulier de l'attribution des fonds et de la gestion financière et comptable tout au long du programme.
- Agences ONU garantissent de l'usage des fonds et du suivi effectif des dépenses dans le programme. Suivi comptable et financier rigoureux.
- La redevabilité financière est globalement assurée : chaque dépense est justifiée, traitée sur un plan comptable analytique, reportée dans les différents outils budgétaires et financiers des agences et du PNUD/MDGF.
- Le taux d'exécution des fonds (évalué régulièrement et notamment une fois par an) : logique financière et comptable rigoureuse (bien que l'approche soit essentiellement quantitative) qui apporte trois avantage : cela fixe les dates et montants à exécuter (à

dépenser réellement) par tranche budgétaire et par produit ce qui pousse à respecter le calendrier de la mise en œuvre ; cela conforte la volonté de transparence relative à l'emploi des fonds du programme ; cela confirme la nécessité de redevabilité à propos de l'usage des fonds et le suivi quantitatif rigoureux des dépenses.

Constats de freins et leçons à tirer :

- **H**étérogénéité de la gestion comptable entre les différentes agences ONU Maroc impliquées dans le programme Tamkine. Ce qui conduit à alourdir ensuite le dispositif de centralisation dans les « reporting »financiers du programme global ;
- Gestion financière globale centralisée et donc manque de « lisibilité » par les partenaires nationaux ;
- Pas de renforcement des capacités prévu ou mis en place pour les partenaires nationaux en matière de gestion de fonds qui restent l'hégémonie des organisation internationales. Ainsi chacun poursuit son fonctionnement comptable habituel et ne développe pas particulièrement de compétences en matière de gestion de programme.
- Dans le cadre de ce programme la culture de la « valorisation » budgétaire de l'investissement public ou associatif n'est pas intégrée (seulement un aspect financier est renforcé par la première approche analytique et de valorisation sectorielle via le produit transversal de Budgétisation Sensible au Genre). Les Ministères, comme les ONG, impliqués, ne sont pas en mesure de quantifier leur investissement dans le programme ce qui dévalorise l'implication effective nationale : pas de valorisation des mises à disposition de personnels, de matériels, de locaux, etc.
- Les Ministères comme les ONG restent tributaires des décisions d'attributions de fonds internationales et les décisions relatives aux requêtes prévues dans le programme ou demandes de subventions particulières (pour du matériel, de l'équipement, des campagnes de communication par exemple) restent à la seule décision de l'ONU (PNUD ou agence selon les cas). Pas de décisions collégiales en la matière en dehors des enveloppes globales tri-annuelles convenues au départ dans le Prodoc.
- Absence de mesure globale (Fonds PNUD/MDGF + ressources des différents partenaires ONU comme Ministère et ONG) dans une logique d'efficience : rapport investissement global/ impact sur les bénéficiaires visés. (Lié autant aux difficultés à mesurer sur du court terme la Valeur Ajoutée sociale et le renforcement du

développement des droits humains, qu'à l'absence de culture et de capacité réelle à conduire une évaluation qualitative).

- La logique « taux d'exécution » des fonds : si elle apporte de nombreux avantages en matière de suivi, de pilotage, des dépenses comme de l'action (voir les « bonnes pratiques », elle renforce également la culture nécessaire de quantification des fonds/dépenses/activités mises en œuvre au détriment parfois d'une approche plus qualitative (cela peut parfois réduire les actions des institutions, organisations et acteurs à la capacité de dépenser la totalité des fonds prévus sans pour autant considérer la qualité et la pertinence des activités mises en œuvre).

4.3 Le pilotage sociopolitique et symbolique

Le renforcement concret et symbolique de certains pôles

Rappel : Nous considérons que le programme Tamkine associe trois grands pôles de partenaires : le pôle représentant l'Etat marocain (les 13 départements ministériels), le pôle représentant le système des Nations Unies (les 8 agences ou entités ONU), le pôle de la société civile marocaine (représenté massivement ici par les 40 ONG et réseaux d'ONG).

Le programme Tamkine a permis le renforcement concret des pôles marocains (Etat et Société civile) par son appui à l'autonomisation décisionnelle, organisationnelle, structurelle et opérationnelle de chaque pôle, en assurant le renforcement de ses capacités techniques et la prise en charge particulière des questions de genre.

Le programme Tamkine a permis le renforcement politique et symbolique des pôles par le renforcement de la position de chacun comme un partenaire à part entière dans chaque instance du programme et par son intégration particulière de la question du genre.

Chaque pôle s'est vu renforcé dans sa légitimité et ses capacités à décider, piloter, agir et coordonner les problématiques nationales liées au thème du genre (plus particulièrement ici au thème de la lutte contre les violences faites aux femmes et aux filles marocaines et au renforcement de leur prise en charge).

Le programme Tamkine a mobilisé des moyens stratégiques pour atteindre le double objectif de renforcement de l'autonomie et de renforcement de la légitimité :

- Désignation d'un leader national du programme (MDSFS)
- Appui au leader national par un leader ONU (ici agence UNWOMEN ex UNIFEM)
- Création d'un dispositif mixte de coordination du programme prenant appui sur deux instances inventées pour Tamkine : la Direction Nationale du Programme (fonction créée au sein du Ministère leader) et l'Unité de Gestion du Programme (cellule créée spécifiquement et mettant en appui à la Direction Nationale du Programme des personnels de l'agence ONU leader).

Si l'approche stratégique est ici particulièrement cohérente en regard du thème et des objectifs du programme et si le choix de ce ministère est tout-à-fait pertinent en raison de ses attributions politiques et institutionnelles, deux éléments soulèvent notre critique :

- Le Ministère du Développement Social ne bénéficie d'aucune instance décentralisée adaptée à ce type de programme (ce qui le place en contradiction et donc en difficulté en regard de l'objectif de territorialisation)
- Le dispositif global de coordination est flou, les acteurs n'arrivent pas à le définir précisément et « s'emmêlent » dans les responsabilités, fonctions et tâches de la Direction Nationale et ceux de l'UGP ce qui peut dévaloriser le travail important réellement réalisé par l'équipe de coordination.

Nous revenons sur ces points dans les leçons tirées de l'expérience et nos recommandations (livrable 2).

Les processus de décision et la juxtaposition des temporalités

La participation de tous à la décision : question de réciprocité

- **Postulats théoriques**

L'implication et la participation de tous les partenaires du projet dans le processus de décision présuppose la création de conditions favorables déterminées en amont :

- L'engagement volontaire de chaque partie dans les processus et instances de décisions ;
- L'égalité en matière de décision : chaque partie a droit de décision autant que les autres parties [ce qui est très proche de l'une des caractéristiques principales du « partenariat » qui suppose que chaque partenaire est l'égal de l'autre dans la décision et la réalisation communes] ;
- La reconnaissance de chaque partenaire comme acteur de la décision ;
- La légitimité et le pouvoir de décider : chaque partie a la légitimité pour décider mais en a aussi le pouvoir (la capacité) ;
- Chaque partie peut influer la décision collective : elle doit avoir le pouvoir d'émettre son avis et/ou son vote et celui de peser sur la décision collégiale (prendre la décision, émettre des oppositions aux décisions collectives, avoir la capacité de réviser ou modifier ses décisions...)
- La création d'espaces et de temps dédiés à la décision.

En matière de décision le partenariat implique plusieurs partenaires et instaure une dynamique d'échange, de dialogue, de consultation, de concertation, de délibération… en bref, tout un processus de négociation et de consensus.

Le lien établi entre les acteurs lors de la prise de décision impose la réciprocité dans l'application de la décision. La réciprocité est une des conditions obligatoires à la bonne coopération (action commune) entre les partenaires.

En premier lieu, chaque partenaire doit être reconnu avec ses ressources, ses contraintes, ses finalités et son organisation propre dans un rapport égalitaire. Chaque partenaire doit ensuite s'exprimer et entrer en interrelation avec les autres partenaires sur l'objet de leur collaboration. Enfin, les partenaires se partagent les tâches et responsabilités inhérentes au partenariat engagé.

La réciprocité est donc la reconnaissance et la préservation des spécificités de chaque partenaire et l'engagement partagé dans les processus décisionnels et opérationnels. Ainsi plus la réciprocité est forte et plus le partenariat (notamment décisionnel) est envisagé comme un mode organisationnel pérenne.

- **Les processus de décision à l'œuvre dans le programme Tamkine**

Dans le tableau présenté en annexe (annexe 3), nous réalisons l'étude comparative entre les différents critères des postulats théoriques relatifs au degré et à la forme de l'implication des partenaires dans les processus décisionnels avec la réalité constatée dans les pratiques et le fonctionnement de Tamkine.

Tamkine répond positivement aux différents critères assurant les conditions favorables au processus de décision. Ces conditions favorables, traduites concrètement en instances et en actions, représentent un ensemble de bonnes pratiques.

La reconnaissance par la représentation et la réciprocité de la décision est garantie.
Des instances de décisions ont été formellement créées afin de fournir les espaces nécessaires à la concertation, au débat, à la négociation et à la délibération.
Certes il n'existe pas d'échelon local de la décision, mais l'ensemble des partenaires décideurs est convenablement représenté.

Notons toutefois l'absence de représentation des femmes et filles bénéficiaires du programme dans les instances de décision, d'orientation et de suivi. Afin de ne jamais perdre de vue les enjeux pragmatiques du programme et de recueillir le point de vue et les remarques des femmes directement concernées, la création d'un organe consultatif nous paraîtrait intéressant (au sein du CGP par exemple où elles pourraient être conviées).

La création d'instance opérationnelles fonctionnelles animées par un chef de file

- **Fonctions des « chefs de file »**

Le programme Tamkine a construit, nous l'avons vu, des instances plus opérationnelles pour la conduite de l'action. Le Comité de Suivi de Produit a été constitué afin d'associer une équipe mixte et multisectorielle (les trois pôles sont représentés et le produit peut montrer une problématique transversale) autour d'un objectif opérationnel précis (« produit ») lui-même constitué de sous-objectifs opératoires (« activités » ou actions). Les CSP constituent des instances à part entière pour le programme et ont été organisées selon le même principe de gouvernance : la décision, le pilotage et l'action sont l'affaire de tous.

La particularité du CSP est de s'être doté d'une personne référente, désignée comme « chef de file » du produit et choisie parmi les personnes référentes des départements ministériels impliqués dans le programme. La fonction globale du chef de file est d'assurer l' « animation » du CSP afin de garantir les conditions de la bonne réalisation du produit. Le chef de file a donc pour mission d'impulser une dynamique collective, de la faire vivre, de fédérer des acteurs et institutions autour d'un objectif opérationnel précis et de veiller à ce que les décisions et recommandations collectives amènent la mise en œuvre concrète de cet objectif. Notons que la plupart des partenaires du programme sont engagés dans plusieurs produits. Aussi certains ministères auront une personne à la fois chef de file d'un produit et à la fois « simple » membre d'un autre produit.

Enfin, dans la très large majorité des cas les chefs de file ont été désignés par les membres du CSP et donc, par là, ont été considérés d'emblée comme légitimes dans cette fonction.

- **Dénomination et appropriation des fonctions du chef de file**

La fonction de chef de file a été co-construite par l'ensemble des partenaires. En effet, ce sont les acteurs même du programme qui ont travaillé collectivement à la dénomination, l'attribution de fonctions et tâches et la désignation des chefs de file avant le lancement du programme. Notons par ailleurs l'effort régulier de la Direction Nationale du Programme qui a assuré à plusieurs reprises le rappel-formation des fonctions et missions aux chefs de file (lors d'ateliers collectifs, en démarrage de CSP, etc.)

Pourtant, si la désignation de têtes de réseaux pour chaque Comité de Suivi Produit apparaît nécessaire pour assurer l'animation de chaque réseau et la sous-coordination opératoire du

projet, leur dénomination comme « chefs de file » prête à confusion : certains des chefs de file ont eux-mêmes des difficultés à désigner et à définir en quelques mots leurs véritables fonctions. Ils montrent parfois dans leur discours comme dans leurs actes une forme d'appropriation telle de « leur » produit qu'ils perdent en chemin le sens premier de leur mission qui vise à créer une fédération de partenaires autour d'un produit et d'un ensemble d'actions. Plusieurs d'entre eux ont évoqués également des situations de délibération collective bloquées qu'ils avaient « résolu » en prenant une décision ferme et unilatérale. Ces risques de dérives ont pu être plus particulièrement constatés pour les produits les plus sectoriels induisant une forme de légitimité de « spécialisation » de tel ou tel ministère.

- **Les CSP ou des dynamiques collectives variables**

L'approche par les chefs de file de leur fonction n'est pas homogène, de même que la dynamique collective varie selon les CSP. Mettons en exergue que :

- Les produits montrant les plus grandes réussites opérationnelles et les « meilleurs résultats » d'action ne sont pas forcément ceux qui se réunissent le plus souvent en CSP. Ainsi, la fréquence des rencontres collectives n'est-elle pas forcément synonyme de performance (en matière de résultats).
- Les Comités techniques (comités restreints de partenaires par sous-activités de produit) par contre montrent des fonctions fortement opérationnelles et que leur création produit un accroissement de la performance en matière d'atteinte de résultats.
- L'attribution d'une fonction symbolique et pratique à un chef de file par la désignation sémantique est le résultat d'un double mouvement que nous ne pouvons perdre de vue :
    - Premier mouvement : Le chef de file, en la personne référente d'une institution assurant la tête de réseau du produit, se désigne lui-même. Comme « animateur » ou comme « pilote » ou comme « chef de produit », ce choix de dénomination étant significatif d'une compréhension de la fonction et de l'attribution d'une valeur symbolique à cette fonction autant qu'il peut se traduire probablement dans la posture plus ou moins collaborative du référent chef de file au moment concret de la réunion ;
    - Second mouvement : Les acteurs partenaires membres du CSP acceptent ou refusent cette posture et ce positionnement symbolique du chef de file. Trois configurations sont alors possibles : 1/Acceptation de la légitimité de la fonction désignée (soit dans l'approche très collaborative de « l'animateur » soit dans la posture plus hiérarchique

de « chef de produit ») ; 2/ non reconnaissance de la légitimité de la fonction désignée (refus de cette représentation symbolique pouvant se traduire par des actes de résistance ou d'opposition et pouvant conduire à des freins au processus de décision) ; 3/non reconnaissance de la légitimité de la fonction et/ou difficulté à trouver sa propre place et sa propre fonction dans le collectif (pouvant se traduire par un retrait du collectif par exemple).

- Reste un élément que nous devons également considérer : l'expression sémantique attribuée à la fonction principale du chef de file, significative de sa propre représentation de sa fonction, a de forte probabilité de se traduire dans la posture du référent chef de file mais peut évoluer et varier dans les faits selon les effets structurants (ou dé-structurants) de la posture collective. Ainsi, un chef de file se désignant dès la première rencontre comme « animateur » peut se transformer dans les faits en décideur unique, comme un auto-désigné « chef de produit » peut se révéler être un médiateur de la décision collégiale.

Au final ce sont le degré d'implication de tous les partenaires et leur persévérance dans cet engagement qui feront varier et évoluer le rôle, la fonction et les tâches du chef de file quelle que soit sa propre dénomination et sa propre posture.

La juxtaposition des temps, des objectifs et des rationalités

- **Postulats théoriques**

L'objectif global du partenariat étant de décider, piloter et agir dans une direction commune à chacun des partenaires tout en prenant en compte leurs spécificités, ce processus décisionnel peut être long.

Le pilotage partenarial conduit donc à une importante gestion du temps dans une temporalité à court ou moyen terme. Ainsi la temporalité définie dans le chronogramme d'un programme peut parfois entrer en conflit avec les nombreuses temporalités des parties.

C'est ce que Sfez[6] a développé à travers le concept de « *temps simultanés différentiels* ». Il présente cette « *juxtaposition* » des différentes temporalités, associée selon lui à la juxtaposition des « *multi-finalités* » et « *multi-rationalités* » parfois contradictoires à l'œuvre dans les processus de décision politique. Alors en un seul espace commun viennent s'entrechoquer différents buts, différents projets, différentes habitudes de décision et d'action, différentes cultures sociales et professionnelles, différents individus représentants légitimes de différentes institutions ou organisations. Chaque partenaire apporte certes des ressources qui aident la décision, mais aussi de nombreuses contraintes, ne serait-ce que par l'hétérogénéité des organisations, pratiques et finalités en jeu dans l'espace de négociation.

Nous pouvons sous cet angle considérer la philosophie marxienne qui proposait d'exploiter ces contradictions plutôt que de tenter de les réduire. En synthétisant la dialectique (dite « matérialiste ») de Marx, l'idée serait alors ici non pas d'étouffer ni d'absorber la différence et la contradiction mais de les mobiliser comme moteur du progrès. La rencontre de contraires dans un espace commun partagé contraindrait les partenaires à la rencontre (parfois violente), à la « *friction* ». Cette friction produisant de l'énergie, l'énergie produisant du mouvement, le mouvement étant source de changement et donc, de progrès.

- **La juxtaposition à l'œuvre dans l'espace Tamkine**

Si les partenaires et acteurs interrogés ont parfaitement conscience des juxtapositions de temporalités et de la lenteur parfois des processus, c'est bel et bien parce que cela constitue des éléments particulièrement caractéristiques du programme Tamkine (ce qui est autant dû à la diversité des partenaires qu'à leur nombre).

La capacité d'adaptation des pôles de partenaires à la temporalité du programme

La confrontation des rythmes institués dans chaque pôle au sein de l'espace partagé Tamkine engage une grande mobilisation d'énergie et d'adaptation de la part des partenaires pour arriver à respecter cette muti-temporalité tout en s'y adaptant pour agir ensemble.

[6] SFEZ, L. Critique de la décision. Paris : Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques [coll. Références], 1992.

Cette capacité d'adaptation aux temporalités des autres est toutefois variable selon les institutions et organisations concernées.

Plus le degré administratif et bureaucratique est important plus la capacité d'adaptation temporelle est difficile.

Pour Tamkine nous pourrions représenter l'opération suivante :

La temporalité des ministères est très lourde et lente < la temporalité des agences ONU est plus adaptable aux temporalités des partenaires < le tissu des ONG (pourtant largement constitué de bénévoles, souvent salariés par ailleurs) est la temporalité la plus adaptative aux contraintes temporelles du programme.

En même temps un autre critère caractéristique entre en jeu et fait à nouveau varier les différentes capacités d'adaptation aux contraintes temporelles : le degré d'association entre clôture opérationnelle et autonomie de décision.

Plus le pôle partenaire montre un système opérationnel fort (clos et très opératoire) et structuré, plus il favorisera la délégation de la décision à des représentants légitimes, ce qui allègera le poids des contraintes temporelles institutionnelles au traitement de contraintes temporelles plus individualisées.

Ainsi dans le grand pôle de partenaires représenté par les Ministères nous pouvons constater une variation des capacités et organiser les ministères en trois grands groupes :

- Les ministères faiblement opérationnels = faible capacité d'adaptation au contraintes – temps ;
- Les ministères opérationnels mais ne présentant pas encore les capacités de délégation effective (en matière de décision notamment, souvent par culture bureaucratique forte) = capacité variable d'adaptation aux contraintes-temps au gré du rythme de la décision hiérarchique interne ;
- Les ministères très opérationnels et très structurés = bonne capacité d'adaptation aux contraintes-temps (cela se traduit dans les faits, par exemple, par la désignation de deux ou trois fonctionnaires référents au lieu d'un seul, garantissant ainsi une plus grande souplesse de planning et une continuité présentielle dans les instances Tamkine).

Les leviers de l'adaptation et du respect des contraintes-temps du programme

Dans le cadre de Tamkine, les **instances de coordination** du programme jouent un rôle déterminant dans cette temporalité. L'UGP comme la Direction Nationale assurent le suivi et le respect des chronogrammes du programme et rappellent régulièrement aux différents partenaires engagés les plans d'actions, les plannings, la rythmicité des réunions, etc.

L'autonomie (relative) des instances et organes de décisions et d'opérationnalisation du programme constituent aussi un bon levier au respect des contraintes-temps et surtout à l'adaptation. Les acteurs partenaires, bien que souvent pris dans les filets administratifs et hiérarchiques, « s'arrangent entre eux ».

Le calendrier global du programme, enfin, traduit dans la rythmicité des instruments de suivi et de pilotage (particulièrement les « reporting » trimestriels et semestriels) comme dans la rythmicité financière (guidelines et taux d'exécution attendus par périodes déterminées), renforce la nécessité pour les acteurs de décider et d'agir afin d'atteindre les résultats visés et les pousse ainsi à trouver les moyens de s'adapter aux autres partenaires.

Les résistances et les éléments moteurs de la décision

- **Les éléments moteurs de la décision**

Si l'approche dialectique de la contradiction permet de garantir autant le respect de la spécificité et de l'autonomie de chaque partenaire que de favoriser la décision et l'action commune, il 'en reste pas moins de nombreuses résistances de la part de chacun.
Ainsi nous nous trouvons face à un paradoxe, c'est la rencontre des contraires qui produira du changement mais c'est également la rencontre des contraires qui pourra enclencher des blocages et des résistances au changement.

Reste que plus le projet initial est construit de façon collaborative et permet le partage d'une intention, d'orientations stratégiques et d'objectifs opérationnels, plus la rencontre des contraires pourra permettre la co-construction du changement.
L'appropriation du projet par les acteurs, associé à la reconnaissance de chacun dans sa particularité et sa place légitime dans l'espace de décision commun sont indéniablement les moteurs de la décision collégiale et donc les moteurs de la traduction en acte de cette décision.

En effet, le processus de décision est autant un processus de désignation d'intention et d'orientation qu'un processus de pilotage ou encore qu'un processus inhérent à toute opérationnalisation.

Le projet initialement co-construit est porteur de sens et d'intention. Il vise des changements notables dans la situation actuelle. La prise de conscience par les acteurs de la nécessité de changement et de la nécessité d'atteinte des objectifs les conduit vers l'acceptation du long et douloureux processus de prise de décision. Le projet lui-même, fondation du programme, devient le principal moteur du processus de décision.

- **Les résistances au processus de décision**

Ces résistances sont le résultat d'un ensemble de tensions, dont, notamment les tensions contradictoires internes, propres à chaque individu, entre :

- résistance au changement et désir de progrès ;
- intention déclarée et décision actée ;
- légitimité réelle et volonté de légitimation –reconnaissance ;
- non acceptation de la nécessité de changement ;
- perception du changement engagé par la décision non comme un progrès mais comme une contrainte.

Mais la résistance au changement, la résistance aux processus de décision, peuvent également reposer sur des tensions contradictoires externes aux individus et à relier davantage aux jeux de pouvoir interinstitutionnels, aux lourdeurs administratives et bureaucratiques, à l'incapacité de certains systèmes institués à se modifier.

Les caractéristiques partenariales propres au programme étudié

Approche intersectorielle + gouvernance = le grand défi de Tamkine

Le modèle de Tamkine repose, nous l'avons vu, sur des concepts fondateurs qui engagent le programme dans un ensemble de choix stratégiques. Parmi ces concepts nous retiendrons ici l'intersectorialité et la gouvernance.

- **L'intersectorialité** suppose l'association de « pôles » (organisations, institutions, instances) et d'acteurs hétérogènes intervenant dans des secteurs de décision et d'action multiples. Cette intersectorialité peut réellement prendre sa dimension globale, transversale et complexe à travers des modalités de pilotage et de gestion la favorisant.
- **La gouvernance**, comme précisé plus haut, suppose pour sa part l'interaction accrue entre l'Etat et la société civile, la co-décision et la co-gestion dans une approche participative et collaborative entre ces deux mondes.

En eux-mêmes ces deux concepts sont déjà une déclaration d'intention politique forte qui laisse présager des choix suivants.

Mais le grand défi lancé par Tamkine, et sans aucun doute l'une de ses plus belles réussites, fut de donner corps à l'association de ces deux concepts (intersectorialité et gouvernance) en prenant appui sur l'**approche multi-partenariale**.

Ici une approche multi-partenariale de très grande envergure. Rappelons que Tamkine associe sur près de quatre années 13 Ministères marocains, 8 agences des Nations Unies, plus de 40 ONG ou réseaux d'ONG. Il est important de souligner la qualité, le pragmatisme, la cohérence et la pérennité de ce fonctionnement dans le cadre du programme.

L'approche multi-partenariale sous-tend la **collaboration** entre différents partenaires.
Landry[7] a proposé une forme de classification des différents modes collaboratifs entre acteurs et entre organisations selon une dynamique d'évolution s'échelonnant d'un faible degré de relation

[7] *In* Landry, C. et Serre, F. (sous la dir de) / Ecole et entreprise : vers quel partenariat ? Sainte-Foy : Presses Universitaires du Québec, 1994

(« *information mutuelle* ») jusqu'à la création d'une nouvelle organisation (« *fusion* ») comme présenté ci-dessous :

Fusion

Cogestion

Partenariat

Coopération

Concertation

Coordination

Consultation

Information mutuelle

D'après cette classification le partenariat apparaît comme la forme la plus « évoluée » de la collaboration entre acteurs et institutions **autonomes**.

Ce mode fortement collaboratif garantit l'autonomie de chaque partie alors que la cogestion et surtout la fusion s'approchent souvent de l'absorption totale ou partielle de l'une ou plusieurs des parties par une autre.

Prenant toujours appui sur ses concepts fondateurs le programme Tamkine fut donc construit sur un mode collaboratif abouti mais assurant le respect de l'autonomie des partenaires (voire dans certains cas renforçant cette autonomie) : le partenariat.

Le partenariat désigne un mode précis de collaboration entre les institutions et les acteurs et présente un ensemble de caractéristiques théoriques et praxéologiques. L'emploi du terme est ici pesé car il reflète la réalité des (bonnes) pratiques du système Tamkine.

Pour dépasser cette classification de Landry, nous retiendrons dans un premier temps quatre éléments à la fois caractéristiques du partenariat et à la fois **caractéristiques de la structuration et des pratiques de Tamkine** :

- Le partenariat est un mode collaboratif évolué (il engage les partenaires dans des décisions, des modes de pilotage et des actions partagés) ;
- Les partenaires (« pôles », organisations, institutions, groupes d'acteurs) sont autonomes et conservent leur propre fonctionnement et leur développement endogène ;
- Le partenariat est un mode de pilotage, de gestion et de management de l'action ;
- Le partenariat est un mode décisionnel complexe traduisant une dynamique d'échanges et d'interactions multiples (voir plus haut le paragraphe 3.2.2) et exigeant en principe la « réciprocité » dans la prise de décision.

Grille de lecture et d'analyse de dynamiques partenariales

Si l'analyse des fonctionnements partenariaux contraint parfois à délaisser les logiques dynamiques et transformatrices des processus sociopolitiques, nous ne pouvons non plus réduire l'approche partenariale à un dispositif strictement sociotechnique. Selon nous le partenariat fait se rencontrer le projet et le programme, le technique procéduré et le symbolique, l'ouverture opérationnelle et la clôture institutionnelle.

Même si le partenariat relève d'une fonction de management de l'action commune il introduit également une dynamique d'échanges collaboratifs et peut ainsi ouvrir la porte à des effets de feed-back, de régulation, d'adaptation et d'apprentissage des acteurs, des structures et des systèmes.

Le partenariat hors contexte est un ensemble d'éléments caractéristiques avant tout organisationnels, formels et gestionnaires. Mais en contexte d'action le partenariat montre un vaste et complexe processus interactoriel et interinstitutionnel qui constitue l'un des leviers du changement social visé.

Ici nous prenons à nouveau appui sur les travaux de Landry qui repère trois configurations possibles de partenariats « *en intégrant des critères de forme (organisation), de contenu des échanges et de temporalité* », configurations désignées comme : « *partenariat de service* », « *partenariat associatif* » et « *partenariat de réciprocité* ».

Ces configurations et leurs éléments caractéristiques sont présentés dans le tableau ci-dessous :

	PARTENARIAT DE SERVICE	**PARTENARIAT ASSOCIATIF**	**PARTENARIAT DE RECIPROCITE**
Types de relations	Informelles	Informelles/Formelles	Très formelles
Continuité des relations	Juxtapositives	Conjoncturelles	Fréquentes et continues
Dynamique interorganisationnelle	Dynamique faible Bureaucratique Répartition des tâches	Forte épisodiquement Collaboration Répartition des tâches	Forte dynamique Concertation Collaboration
Objectif commun	Aucun	Objectifs ponctuels	Projet commun
Contenu des échanges	Informations, Ressources	Variable	Aspects administratifs et thématiques

Analyse des dynamiques partenariales de Tamkine

Nous prenons appui sur les typologies de Landry en matière de partenariat (configurations et critères) pour étudier plus spécifiquement les différentes formes partenariales à l'œuvre dans le programme Tamkine. *L'analyse précise est présentée sous forme de tableaux dans l'annexe 4.*

- **Les relations entre tous les partenaires de Tamkine**

Il s'agit là des tendances de contenus, formes, modalités des relations partenariales générales entre tous les partenaires du programme Tamkine.

Parce que l'ensemble des relations considérées ici le sont à travers l'organisation en programme, objectifs communs et modalités communes définies, les relations entre les partenaires sont particulièrement formelles. Chacun est impliqué dans le programme et est engagé aux autres parties par le contrat moral que Tamkine établit.

Le projet commun est d'ailleurs très clair et chaque partenaire de Tamkine s'y reconnait et s'y associe.

Les relations entre partenaires sont à la fois conjoncturelles et juxtapositives : conjoncturelles car renforcées au gré des réunions des instances collectives mais aussi par les relations qui vont se tisser entre acteurs en fonction des besoins pour l'action ou d'échéances particulières. Juxtapositives également car les relations seront souvent organisées en fonctions de sous-groupes d'acteurs (un CSP par exemple) et que ces relations viendront s'ajouter à celles d'un autre groupe (un autre CSP par exemple) pour produire un ensemble de relations globales.

La dynamique partenariale entre tous les partenaires de Tamkine pourra montrer, selon les acteurs impliqués (surtout, selon les institutions impliquées) et selon les temporalités du programme un double mouvement touchant aux deux configurations extrêmes : par moment la dynamique inter-partenariale sera très forte, mobilisant l'ensemble des partenaires dans des phases de concertation, de collaboration, etc ; à d'autres moments le mouvement et les processus partenariaux à l'œuvre pourront être considérablement affectés et ralentis par une lourdeur bureaucratique cantonnant les échanges au strict minimum et à l'attente (de décision, d'action…).

Le contenu des échanges entre partenaires est riche, variable et peut autant porter sur des aspects administratifs que sur des aspects très techniques de l'opérationnalisation ou encore sur les enjeux éthiques et déontologiques liées particulièrement à la thématique.

Les relations partenairales globales, en synthèse :

Les relations partenariales globales entre tous les acteurs de Tamkine sont fortes et engagées souvent dans des dynamiques évolutives pour atteindre les objectifs d'un projet commun. La configuration partenariale générale tend à la forme la plus aboutie du partenariat, à savoir le partenariat de réciprocité, mais montre aussi (à l'opposé) une tendance à un partenariat plus bureaucratique et juxtapositif due essentiellement à la confrontation des institutions et au lourd poids de leurs règles et codes internes.

- **Les relations partenariales au sein de chaque pôle**

Partenariats entre ministères marocains

Les relations partenariales entre ministères marocains sont organisées de façon très formelle de par leur implication respective dans le Programme. Si le co-engagement est, de fait, très formel et structurant (puisqu'il associe tous les Ministères dans un projet commun) la culture ministérielle marocaine est sectorielle et fort peu collaborative. Aussi, en dehors de quelques cas particuliers et très conjoncturels d'associations interministérielles sur des actions précises, les Ministères marocains ont appris, pour la première fois peut-être, à travailler « ensemble ».

Mais le chemin est sinueux et barré par de nombreux obstacles. Nous ne citerons que deux des principaux :

- La culture bureaucratique fortement hiérarchisée et procédurée freine considérablement la souplesse des échanges entre fonctionnaires d'un même ministère et entre fonctionnaires de ministères distincts ;
- La clôture sectorielle et opérationnelle des ministères les pousse à se replier sur eux-mêmes tels des systèmes mis en danger d'intrusion, introduisant une forte résistance au changement et à l'ouverture aux pairs.

Pourtant, globalement, force est de constater que les ministères arrivent à travailler ensemble et à bâtir des échanges administratifs, techniques et opérationnels forts, surtout durant les phases de rassemblement collectif (dynamique beaucoup plus faible en dehors des temps collectifs).

Partenariats entre agences ONU

Malgré la volonté de modernisation de son système de fonctionnement, l'organisation des Nations Unies montre elle aussi une forte tendance à la bureaucratisation. Cela se retrouve dans chaque agence de terrain qui subit la lourdeur (comme pour ses partenaires ministériels), d'institutions plus vastes et plus lourdes, dans ses procédures mises en œuvre, les relations possibles avec les partenaires externes, etc. Une autre difficulté existe entre partenaires onusiens : la sectorisation des agences ou entités du SNU. La sectorisation est autant due à la répartition des mandats (thématiques) que dans le fonctionnement interne spécifique. Nous l'avons vu dans les systèmes comptables, financiers, dans les codes et procédures, dans les calendriers, qui vont diverger d'une agence à une autre.

Les agences onusiennes engagées au Maroc dans le programme Tamkine montrent des relations à la fois formelles (via leur engagement commun dans le programme) et informelles (relations interpersonnelles plus souples, moins bureaucratisées que pour les ministères, plus de marge de liberté individuelle…). Mais les relations inter-agences ne sont ni fréquentes ni continues. Elles dépendent des nécessités du programme. Le projet commun est fortement impliquant et les agences s'y associent sans difficulté mais elles peuvent aussi montrer des relations plus ponctuelles sur des sous-objectifs opérationnels, des activités spécifiques, etc.

Notons pour finir ce point la qualité des échanges entre agences. Car si le système est perfectible, chaque partenaire onusien montre une volonté de partager les informations, les ressources et les moyens techniques pour mener à bien le programme.

Partenariats entre ONG

Les associations ou réseaux d'associations ont pour tradition de « s'associer ». En somme d'unir les forces, les ressources, les informations, autour d'un projet commun. Il fait partie de la structuration intrinsèque des associations de travailler en partenariat. Les ONG et réseaux d'ONG impliquées dans Tamkine ne dévient pas de cette trame. Pourtant, et contrairement aux deux autres pôles, elles n'ont guère fait évoluer leurs pratiques en fonction de la dynamique du programme. La tendance dominante des ONG dans le programme est basée sur leur tendance dominante de partenariat hors programme : la configuration « associative » étant ici la configuration choisie. Les relations sont autant formelles (inter-ONG), qu'informelles, (souvent interpersonnelles) ; les relations restent massivement conjoncturelles, liées à une réunion d'instance, une action commune ponctuelle, un évènement particulier. Lorsque dynamique

partenariale il y a, cette dynamique est très forte, montrant des individus très impliqués et fortement engagés. Si le programme global et les grands axes stratégiques de Tamkine sont compris, intégrés, les relations partenariales inter-ong sont bâties sur des objectifs beaucoup plus ponctuels et beaucoup plus opérationnels. Le contenu des échanges entre ONG varie beaucoup selon les nécessités liées à ces objectifs ponctuels.

Les relations partenariales au sein de chaque pôle, en synthèse :

Si les relations partenariales entre ONG ne montrent guère de modification depuis la dynamique Tamkine (ces relations étaient déjà inscrites dans des dynamiques partenariales ponctuelles fortes), les pôles onusien et ministériel montrent par contre des progrès notables sur ces questions. Habituellement organisés selon des logiques sectorielles et bureaucratiques, les ministères comme les agences, ont su s'ouvrir davantage à leurs pairs (autres agences, autres ministères) en fonction des objectifs et des nécessités du programme.

- **Les relations partenariales entre deux pôles**

Notons déjà qu'il semble plus aisé pour chaque partenaire du programme de travailler avec un autre partenaire d'un autre pôle qu'avec un partenaire du même pôle. Notons aussi la forte logique « binôme » qui semble caractériser la culture et la dynamique partenariales des acteurs du programme. Cela est dû, bien sûr, aux constructions relationnelles antérieures au programme, mais également au retour à une logique plus sectorielle ponctuelle. Enfin, clôturons cette synthèse par la force de ces binômes : construits historiquement, visant les mêmes objectifs, ces binômes (ministère-agence ou agence-ong ou encore ministère-ong) sont fortement opérationnels et inscrits dans une double logique de transparence et de progrès. Ils sont alors à considérer comme des moteurs de relations partenariales élargies.

- **A l'avenir (ce qui est attendu des évolutions partenariales post-programme Tamkine)**
  - Un retrait progressif de l'ONU ;
  - Un partenariat de plus en plus fort entre Ministères ;
  - Un partenariat de plus en plus fort entre Ministères et Société civile (dont ONG)

Pour tendre au maximum vers un <u>partenariat de réciprocité à échelon national et territorial</u>.

5. Zoom sur les modes de gouvernance de Tamkine

Plusieurs instances du programme représentent toutes les parties prenantes à différents échelons de l'organisation (CGP, CSP, CT) ;

Chaque instance du programme dispose d'une double capacité de décision / action ;

Chaque instance dispose d'une marge de régulation et donc d'adaptation voire d'innovation propre.

- **Capacité du programme à la multisectorialité**
  - 13 Ministères + 8 agences ONU + 40 ONG
  - Six régions marocaines pilotes
  - Des instances paritaires décisionnelles et opérationnelles
  - Egalité + légitimité + implication pérenne

  = UNE DYNAMIQUE PARTENARIALE FORTE

- **Capacité d'innovation du programme**
  - La création des Comités de Suivi de Produit (CSP)
  - La désignation (par le collectif) de Points Focaux et de Chefs de File Produit
  - La création de Comités Techniques (CT)
  - La nomination de référents Tamkine dans chaque institution partenaires
  - La production/diffusion d'un Manuel de Procédures

  = DES INNOVATIONS OPERATIONNELLES PERTINENTES

- **Capacité d'apprentissage du programme**
  - Action learning (dispositif d'apprentissage par l'action introduit dans tous les programmes conjoints multisectoriel MDG-F. Ce qui en fait une bonne pratique est le degré d'appropriation et d'implication des partenaires de Tamkine dans le dispositif d'apprentissage)
  - Phases régulières de régulation-(ré)adaptation
  - Capacité institutionnelle de plasticité structurelle
  - Respect de la transparence et de la redevabilité permettant l'aide à la décision

  = DES ACTEURS ET UN SYSTÈME APPRENANTS

5.2 L'entrée thématique « genre » : de l'énoncé du projet à la réalisation concrète

La stratégie adoptée par les partenaires du programme Tamkine a été d'axer l'ensemble du projet (de sa déclaration d'intention jusqu'à sa traduction socio-technique) sur la thématique genre selon une approche par « fonctions ».

Nous entendons ici la « fonction » comme l'un des rouages du mécanisme global de lutte contre toutes les formes de violences faites aux femmes et aux filles. Nous retrouvons donc les grandes fonctions principales de la protection : Plaidoyer ; Sensibilisation- éducation ; Prévention ; Prise en charge globale ; etc.

Cette stratégie générale se retrouve à toutes les phases du programme et a conduit les acteurs à décliner le projet initial en objectifs opérationnels ciblés selon des secteurs thématiques (même si leur réalisation a pu se construire de manière plurisectorielle). Ces objectifs opérationnels furent traduits en « produits » exprimant les résultats visés.

Ainsi l'ensemble des instances, organisations, procédures, interrelations et opérations pragmatiques ont été bâties en cohérence avec cette approche centrée sur les résultats par fonction.

De nombreux « produits », porteurs de plusieurs actions concrètes ont été ainsi déterminés dès la phase de création du programme selon l'approche résultats / fonction attendus. Cela s'est même traduit dans la structuration des instances opératoires du programme, elle-même pensée et construite dans cette logique produit/fonction : les CSP, Comité de Suivi de Produit, étant la parfaite émergence opérationnelle de cette stratégie globale.

Retenons enfin que pour Tamkine, c'est probablement la forte implication du tissu d'ONG tout au long de la vie du programme et les partenariats denses avec les agences ONU et les Ministères qui semblent garantir « l'ancrage au sol », le rattachement à l'action locale concrète.

5.3 Un espace d'interstructuration source de progrès comme mode de gouvernance

Tamkine est un programme conjoint multisectoriel qui favorise l'interstructuration **des acteurs, institutions et projets hétérogènes dans un projet organisateur commun sur un territoire donné.**

L'interstructuration des pôles (voir les travaux de DAYDE) signifie les processus de co-structuration des pôles par les autres ou au contact des autres dans un espace commun. Chacun se modifiant, réajustant ses pratiques et procédures, apprenant (de gré ou de force) au moment de la rencontre avec les autres. La culture du ministère des finances, son fonctionnement particulier, ses règles, codes, procédures, son dispositif administratif viennent se « heurter », par exemple à la culture, aux règles, codes, procédures, dispositif financier de telle ou telle agence ONU ou de telle ou telle ONG. Cette rencontre, ce heurt basé sur des éléments divergents, parfois même contradictoires, contraint, par la mise en commun autour d'un même programme, à « travailler ensemble », à s'adapter, à comprendre et reconnaître l'autre.

L'interstructuration suppose que cette capacité d'adaptation à l'autre, pour agir ensemble dans un espace commun et se co-construire au moment de cette rencontre, soit construite sur plusieurs éléments caractéristiques indispensables (l'autonomie de chacun ; sa force opérationnelle particulière ; sa capacité de développement propre ; sa plasticité _ à savoir sa capacité à « encaisser » la pression extérieure au contact de l'autre)

Cette dynamique d'interstructuration produit des effets caractéristiques de progrès sur :

- Le sens social et politique donné au programme (orientation stratégique pour le changement) ;
- L'organisation du programme qui devient ainsi un système autonome ;
- Les modalités partenariales ;
- Les instances, institutions et groupes d'acteurs partenaires ;
- Les bénéficiaires du dispositif global (par voie de conséquence).

L'interstructuration enclenche un vaste mouvement de réforme et de progrès social, organisationnel, relationnel, praxéologique et axiologique sur le territoire visé, en mobilisant quatre leviers clairement identifiés (et reproductibles) :

- Le renforcement de l'autonomie des pôles partenaires qui conditionne leur capacité d'ouverture opérationnelle;
- Les modalités d'interrelations qui conditionnent le renforcement des capacités partenariales constructives ;
- Les modalités d'évaluation-régulation des instances et actions du système qui conditionnent les capacités d'autorégulation et d'adaptation du programme lui-même ;
- Les modalités de plasticité structurelle des institutions et partenaires lors de leurs interactions qui introduisent les capacités d'innovation du programme.

LEVIERS DU CHANGEMENT		IMPACTS POSITIFS / PROGRES
Renforcement de l'autonomie des pôles partenaires.	→	Accroissement de la capacité d'ouverture opérationnelle des pôles.
Renforcement des modalités et degrés d'interrelations entre partenaires.	→	Renforcement des capacités partenariales constructives (productives).
Création ou renforcement des modalités d'évaluation-régulation des instances et actions du système.	→	Renforcement des capacités d'autorégulation et d'adaptation du programme lui-même.
Accroissement de la plasticité structurelle des institutions et partenaires lors de leurs interactions.	→	Renforcement de la plasticité et des capacités d'innovation du programme.

6. Enjeux et conséquences de l'approche résultat/fonction

6.1 Le choix stratégique de l'approche axée sur les résultats

Une stratégie pour l'action…

L'approche « résultat » est une approche contemporaine du projet organisé en programme.
Le projet ne pouvant se suffire à lui-même pour organiser l'action, il est traduit en objectifs généraux, puis objectifs opérationnels puis sous-objectifs opérationnels, etc.

Le réel projeté est « saucissonné », découpé, rationnalisé afin d'atteindre par petites touches éparses un projet de plus grande envergure. On détermine alors, au moment de la programmation les « résultats » qu'il s'agira d'atteindre au cours du programme et par le programme.
Le programme est l'instrument idéal de la structuration du temps, des organisations, des instances, des opérations sociotechniques, des acteurs, du projet pour conduire et piloter les étapes et échelons d'objectifs.

L'approche par le résultat est une approche fonctionnelle du réel, une approche techniciste, visant à déterminer des éléments objectifs et rationnels pour mesurer le réel avant le projet et après le projet. Pour juger de sa réussite, en actes.

Une stratégie plus globale de management du programme

L'approche axée sur les résultats, comme définie ci-dessus, produit des décisions et choix en chaine concernant le management global du programme et notamment sur :

- **La stratégie évaluative**, puisque les décideurs et donateurs doivent pouvoir juger de la réussite du programme et donc de l'atteinte des résultats visés ;
- **La stratégie GRH,** puisque les ressources humaines mobilisées pour le programme sont considérées dans les fonctions à remplir pour atteindre ces résultats ;
- **La stratégie institutionnelle,** puisque l'ensemble de l'organisation sociotechnique et sociopolitique du programme doit être au service de l'atteinte des résultats**.**

6.2 L'impact de l'approche « résultat » sur l'évaluation

Les critères de l'évaluation

Dans une culture du résultat, et plus fortement encore, du résultat quantitatif, mesurable, un critère est plus massivement reconnu et mobilisé pour l'évaluation : le critère de l'efficacité (introduisant inévitablement celui de la performance). Cette centration sur la performance peut faire dévier le dispositif d'évaluation et ce qui en sera fait par les acteurs puisqu'il délaisse ou considère comme moins importants les critères de pertinence, d'impact et d'efficience.

La pertinence du programme prend généralement appui sur ce qui a justifié le bien-fondé du programme : répondre à des besoins constatés par un ensemble d'objectifs stratégiques et opérationnels, par un ensemble d'actions, qui viendront combler ou pallier ces besoins. Mesurer la pertinence d'un programme consiste donc à estimer ce qui est nécessaire, utile et prioritaire de ce qui ne l'est pas.

De son côté, l'impact d'un programme est généralement mesuré par la mesure de sa « valeur-ajoutée ». C'est l'estimation de l'impact qui permettra de juger si le projet de départ (pertinent) a réellement atteint ses objectifs. L'impact a donc pour finalité de juger de la réussite des objectifs du programme. Plus les objectifs du programme seront axés sur des résultats quantitatifs et mesurables plus le critère d'impact sera limité à ces indicateurs quantitatifs.

Le critère d'efficience, enfin, aura pour mission d'établir une comparaison entre ce qui était nécessaire, utile, pertinent et qui a réellement était atteint (pertinence + impact) d'une part, et d'autre part, le degré d'investissement et de mobilisation de moyens (financiers, humains, matériels, opérationnels, etc) nécessaires pour cela. En somme, mesurer l'efficience d'un programme consistera à mettre en rapport investissement/bénéfices. Une nouvelle fois si les critères construits pour mesurer, quantifier l'investissement et ceux construits pour mesurer, quantifier les bénéfices ne sont définis que selon une logique mathématique, comptable, alors la mesure de l'efficience sera limitée à une estimation chiffrée basée sur des indicateurs limités.

Ce qui interroge dans l'approche « résultats » n'est pas la culture même de la « performance » mais ce qui émerge dans le fond. Quels sont les résultats effectivement visés ? Sont-ils tous

quantifiables ? Quid alors des critères et indicateurs qualitatifs ? Quid alors de la mesure d'impact sur les bénéficiaires notamment ? Quid de l'estimation d'une réelle valeur-joutée sociale ?
Les limites et contraintes de l'évaluation reposant sur la courte temporalité du programme, comme les limites imposées par la difficulté à mesurer réellement la valeur-ajoutée sociale et humaine, ne suffisent pas à justifier la réduction du réel et de l'impact des mises en œuvre à une approche massivement quantitative.

Le dispositif d'évaluation du programme Tamkine

La question de la réussite d'un programme se pose toujours. Mais deux options se posent en réalité aux décideurs et acteurs pour juger de cette réussite :

Option 1 : La réussite d'un programme est mesurable en fonction d'un but donné, d'objectifs précis définis, d'un ensemble d'acquis visés. C'est ici l'option « culture du résultat », qui mesure les résultats du programme, les acquis, figés à un moment donné dans l'espace déterminé au moment de l'évaluation. La culture du résultat engagera inéluctablement une « évaluation-contrôle » fondées sur des critères et indicateurs massivement quantitatifs et souvent conduite *a posteriori* de la période considérée.

Option 2 : La réussite d'un programme est estimable en regard de la dynamique de progrès pour atteindre des processus et objectifs visés, pour ajouter une « valeur » supplémentaire à ce qui existe. C'est ici l'option « développement », qui considèrera les dynamiques de création de valeur-ajoutée. La culture du développement engagera plus volontiers une « évaluation-formative » fondées sur des critères davantage qualitatifs (mais néanmoins « mesurables ») souvent conduite en continue tout au long de la période considérée.

L'approche stratégique du programme Tamkine, centrée sur les résultats, est le produit d'une culture programmatique bien plus vaste et dont les programmes MDG ne sont qu'une illustration. Les programmes de développement, inscrits dans une temporalité courte, limitée, dégageant d'importants fonds financiers internationaux, ne voient finalement pas d'autre issue que cette

culture du résultat, profondément inscrite dans le paradigme sociotechnique contemporain de la performance.

La transparence, la redevabilité constituent les principes fondateurs de la culture de « résultat » de ce type de programme et fixent alors les règles non seulement de fonctionnement des instances et des acteurs mais aussi de la démarche évaluative.

Les résultats visés (objectifs) sont alors quantifiés, critériés et fondent les indicateurs de la transparence, du reporting et de l'évaluation.

Tamkine n'a pas pu (ou su) échapper à ces règles.

La place des acteurs dans l'évaluation

Mais les décideurs et acteurs agissant concrètement dans le programme Tamkine ne se « reconnaissent » pas dans cette démarche évaluative de résultats.

Lors de la consultation, les acteurs mettaient en avant le développement, les progrès accomplis dans le cadre de la « dynamique Tamkine », bien plus que l'atteinte de résultats quantifiables.

Les organisateurs mêmes du programme ont construit Tamkine comme un dispositif sociotechnique au service d'un ensemble de processus de développement : « l'autonomisation », « l'institutionnalisation » montrent des mouvements conduisant au changement et ne visent pas uniquement tel ou tel résultat précis.

Mais la culture programmatique a « rattrapé » les acteurs du programme qui, ne s'en rendant compte que trop tard, ont perdu la main sur les questions évaluatives.

Nous l'avons déjà développé dans ce document comme dans les autres livrables, Tamkine ne pouvait se passer du « résultat », du quantifiable, du mesurable, de la transparence ou de la redevabilité. L'investissement financier important nécessite cette rigueur et ce suivi.

Mais les acteurs auraient probablement dû se soucier davantage de la mise en avant du progrès, des dynamiques de développement à l'œuvre et auraient dû s'emparer des critères et indicateurs d'évaluation plus importants pour eux et plus significatifs de la « réussite » du programme, en terme de valeur-ajoutée sociale, politique et humaine notamment.

6.3 L'impact de l'approche résultat/fonction sur la GRH

L'approche centrée sur les résultats a également eu un impact sur les choix stratégiques des programmateurs en matière de Capitalisation et de Gestion des Ressources Humaines de Tamkine.

Les ressources humaines engagées dans le programme ne sont considérées que sous leur angle fonctionnel et technique au service des objectifs (résultats visés) du programme.

Les Ressources Humaines n'ont pas été considérées dans leur globalité et dans une perspective pérenne de développement engagé dans le programme et se poursuivant post-programme. Cela a conduit à :

- L'insuffisance de gestion globale des ressources humaines et compétences
- Une participation humaine non quantifiée et donc non valorisée
- Le non renforcement des capacités et compétences pour l'avenir post-programme.

Cela n'était pas nécessaire finalement puisqu'en associant les forces vives des ministères, des agences et des ONG, les besoins techniques pour répondre aux tâches fonctionnelles nécessaires à l'atteinte des résultats quantitatifs visés étaient réunis… Mais quid du développement des compétences des individus et des institutions pour le développement des objectifs à long terme ?

Cela a également conduit le programme à ne pas valoriser les ressources humaines et à ne pas mesurer l'impact du programme en matière de progrès humain et en matière de développement professionnel des acteurs et des structures.

L'approche résultat favorisée par la politique internationale de développement, traduite dans les choix stratégiques globaux de management des organisations et des individus, marque encore plus le creuset entre l'injonction internationale et les volontés de terrain. Là encore les acteurs de Tamkine ont tenté de trouver des solutions complémentaires à travers l'appropriation de l'action learning par exemple. Mais les critères et indicateurs de réussite du programme, les instruments de « reporting » ne considèrent pas réellement les progrès humains accomplis. Pas de mesure. Pas de valorisation. Pas de reconnaissance de cet investissement massif et des capacités d'apprentissages du programme et de ses acteurs.

6.4. L'impact de l'approche résultat sur les choix stratégiques institutionnels

Nous l'avons vu dès le début de ce document, l'approche « résultat » organisant l'ensemble des choix stratégiques du programme Tamkine est directement lié à deux aspects particulièrement caractéristiques du programme :

- La thématique du « genre » est ici déclinée en objectifs/produits.
- L'échelon technique est privilégié à l'échelon politique.

Le produit (sous-objectif opérationnel), organisé en activités et actions opératoires concrètes, est à considérer comme le résultat à atteindre.
L'ensemble organisationnel, décisionnel, sociotechnique, symbolique et politique du programme est organisé pour être au service de l'atteinte de ces résultats/ « produits ».

Ainsi, les choix stratégiques institutionnels suivent parfaitement cette logique de résultat thématique :

- Renforcement du MDSFS au service de la thématique « genre » ;
- Construction d'un ensemble d'instances organisées en fonction des produits ;
- Institutionnalisation visant le renforcement « technique » (la capacité à atteindre les résultats) ;
- Externalisation du dispositif d'évaluation construit sur des critères de résultats et non sur la valorisation de la dynamique de progrès.

Cette approche techniciste du résultat décentre les préoccupations des acteurs du bien-fondé de leur action : la valeur-ajoutée sociale et politique pour les institutions marocaines n'est pas valorisée, les bénéficiaires immédiats du programme ne sont pas consultés ni représentés, il n'y a pas d'instances territorialisées, l'évaluation est massivement à visée de « contrôle » et n'intègre que très faiblement le versant « formatif ».
La pluralité des acteurs, la multisectorialité sont au service des résultats/ « produits » et leurs capacités d'interstructuration leur permettant de progresser ne sont pas valorisées.

La performance d'action reste au cœur du dispositif institutionnel alors que l'impact social et l'efficience restent au cœur des préoccupations des acteurs de Tamkine.

7. ANNEXES

Annexe 1 : Eléments conceptuels complémentaires pour la caractérisation de la gouvernance

Pour MOREAU-DEFARGES[8] la gouvernance constitue une nouvelle forme de gouvernement, plus démocratique, plus large aussi, car chaque partie peut développer et défendre ses intérêts propres. La gouvernance repose sur deux principes centraux :

- L'objet gouverné (entreprise, système, organisation, état, programme...) est un système global vivant et dynamique ;
- Les intérêts des différents protagonistes (parties prenantes de la gouvernance) sont pris en compte.

Selon cet auteur, pour qu'il y ait gouvernance, un rapport de tension et de confrontation entre les différents acteurs doit s'établir afin de générer un système démocratique de gestion construit autour de 3 éléments essentiels :

- un pacte fondateur : espace régulé de jeu, où chacun peut et doit jouer.
- l'égalité des acteurs : organisée et garantie par la règle du jeu.
- la participation : l'homme est considéré comme une richesse pour faire vivre l'objet gouverné.

Dans un dispositif managérial de gouvernance, la décision doit résulter d'une négociation continue entre les acteurs.

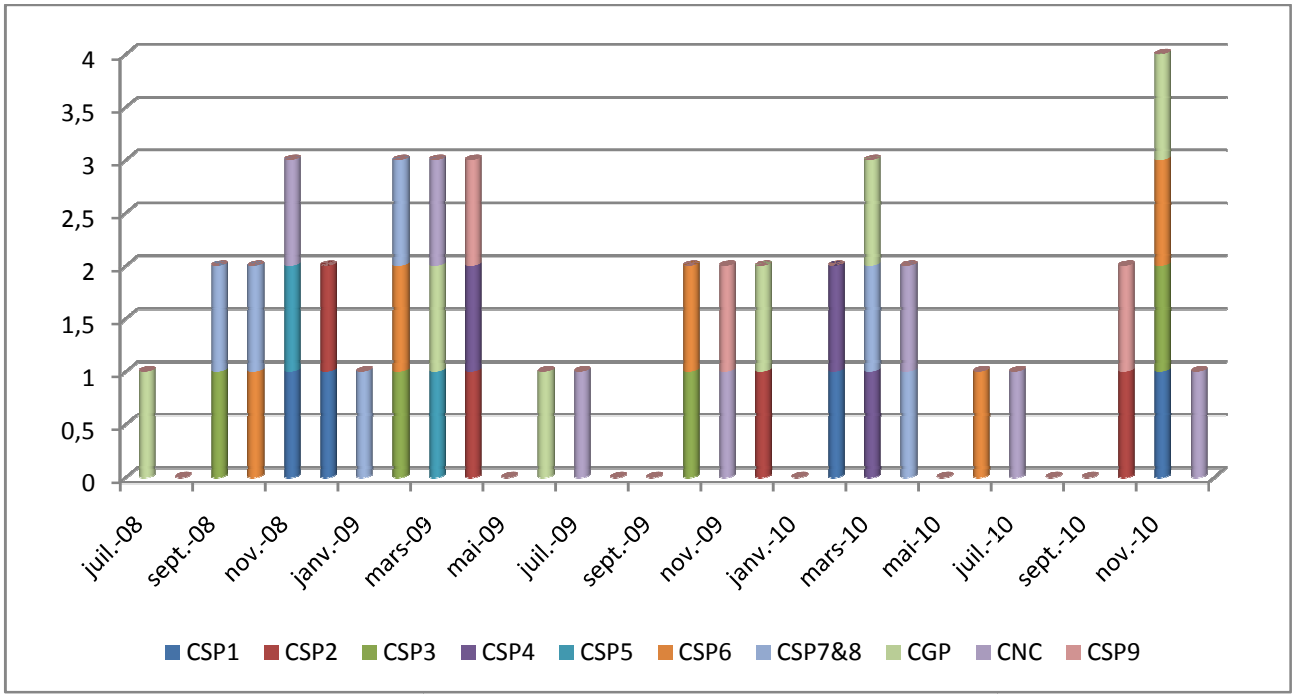
MOREAU-DEFARGES (ibid, chapitre 3) propose quatre constituants caractéristiques des dispositifs de gouvernance particulièrement enrichissants pour la compréhension du programme Tamkine et pour sa modélisation. Pour l'auteur, la gouvernance suppose la création de dispositifs socio-techniques et d'espaces dédiés à la gouvernance. Ces différents espaces créés (les instances de Tamkine par exemple), génèrent des systèmes évolutifs, dynamiques et qui s'enchevêtrent les uns avec les autres mais qui, dans tous les cas, s'organisent sur la base de quatre éléments :

- Les flux et les réseaux (alliant et mêlant informations et réseaux de chaque partie pourtant dotée de son propre fonctionnement administratif) ;
- La multiplicité des acteurs (puisque la gouvernance engage et implique tous les acteurs, institutions et organisations concernés par l'objet gouverné, cela multiplie le nombre de partenaires et accroit leur hétérogénéité) ;
- La diversité des normes (due à l'hétérogénéité des parties prenantes, qui à travers la gouvernance vont venir s'entrechoquer et cohabiter. Les normes stables établies au sein de chaque institution vont enrichir et alimenter, par la négociation, les normes mouvantes des espaces de la gouvernance) ;
- L'indépendance des instances (chaque instance doit avoir une indépendance de décision et d'action et doit en même temps garantir une totale transparence).

[8] MOREAU-DEFARGES, Philippe : La Gouvernance ; éd PUF : QSJ ? ; 2003. (Moreau-Defarges est professeurs à l'IEP Paris et chercheur à l'IFRI).

Annexe 2 : Analyse de la rythmicité des réunions multi-partenariales sur la période considérée (du lancement du programme jusqu'en février 2011)

INSTANCES	DATES DES REUNIONS DE SUIVI-DECISION-REGULATION	RYTHMICITE MOYENNE
CSP (Comité de Suivi Produit) du Produit 1	Réunion 1 : Novembre 2008 Réunion 2 : Décembre 2008 Réunion 3 : Février 2010 Réunion 4 : Novembre 2010	Moyenne de 2 par an pour les années 2008 et 2010. Aucune réunion en 2009. Pas de régularité du temps entre les réunions.
CSP du Produit 2	Réunion 1 : Décembre 2008 Réunion 2 : Avril 2009 Réunion 3 : Décembre 2009 Réunion 4 : Octobre 2010	1 seule réunion pour les années 2008 et 2010. 2 réunions en 2009. Pas de régularité du temps entre les réunions.
CSP du Produit 3	Réunion 1 : Septembre 2008 Réunion 2 : Février 2009 Réunion 3 : Octobre 2009 Réunion 4 : Novembre 2010	1 seule réunion pour les années 2008 et 2010. 2 réunions en 2009. Pas de régularité du temps entre les réunions.
CSP du Produit 4	Réunion 1 : Avril 2009 Réunion 2 : Février 2010 Réunion 3 : Mars 2010	Très faible dynamique interpartenariale
CSP du Produit 5	Réunion 1 : Novembre 2008 Réunion 2 : Mars 2009	Pas de régularité du temps entre les réunions.
CSP du Produit 6	Réunion 1 : Octobre 2008 Réunion 2 : Février 2009 Réunion 3 : Octobre 2009 Réunion 4 : Juin 2010 Réunion 5 : Novembre 2010	Pas de régularité du temps entre les réunions.
CSP du Produit 7&8	Réunion 1 : Septembre 2008 Réunion 2 : Octobre 2008 Réunion 3 : Janvier 2009 Réunion 4 : Février 2009 Réunion 5 : Mars 2010 (produit 8 seulement) Réunion 6 : Avril 2010	Régularité : Deux réunions d'affilée (fortement lié aux décisions à prendre relativement à la mise en œuvre) en trois salves (une par an).
CSP du Produit 9	Réunion 1 : Avril 2009 Réunion 2 : Novembre 2009 Réunion 3 : Octobre 2010	Aucune régularité
CGP (Comité de Gestion du Programme)	Réunion 1 : Juillet 2008 Réunion 2 : Mars 2009 Réunion 3 : Juin 2009 Réunion 4 : Décembre 2009 Réunion 5 : Mars 2010 Réunion 6 : Novembre 2010	Forte régularité.
CNC (Comité National de Coordination)	Réunion 1 : Novembre 2008 Réunion 2 : Mars 2009 Réunion 3 : Juillet 2009 Réunion 4 : Novembre 2009 Réunion 5 : Avril 2010 Réunion 6 : Juillet 2010 Réunion 7 : Décembre 2010	Très forte régularité. Une moyenne de réunion tous les 3 ou 4 mois.


4
3,5
3
2,5
2
1,5
1
0,5
0
juil.-08
sept.-08
nov.-08
janv.-09
mars-09
mai-09
juil.-09
sept.-09
nov.-09
janv.-10
mars-10
mai-10
juil.-10
sept.-10
nov.-10
CSP1
CSP2
CSP3
CSP4
CSP5
CSP6
CSP7&8
CGP
CNC
CSP9

Annexe 3 : Analyse de l'implication et de la participation de tous les partenaires du programme dans le processus de décision.

Ci-dessous nous reprenons les différents postulats théoriques et y comparons le fonctionnement des instances et processus de décision du programme Tamkine. Nous pouvons constater que le programme réuni les conditions favorables à un partenariat constructif dans les processus de décision.

Postulats théoriques	Pratiques et fonctionnement Tamkine
L'engagement volontaire de chaque partie dans les processus et instances de décisions	Oui fort engagement qui s'inscrit par ailleurs dans la mouvance de l'Etat Marocain.
L'égalité en matière de décision : chaque partie a droit de décision autant que les autres parties	CNC : ne représente pas les ONG. Représentation par pôle de l'ONU (BCR) et de l'Etat marocain (Ministères des Aff. Etrangères et de la coopération internationale) + bailleur (coop.espagnole). CGP et CSP représentent équitablement chaque pôle partenaire et ont pour règle de fonctionnement de décision la part égale de chaque représentant. Les CT (comités techniques) sont des instances opératoires plus que décisionnelles et ne regroupent que les acteurs directement impliqués dans des actions spécifiques. L'UGP et la Direction Nationale ne sont pas des instances de décision collégiale de Tamkine mais des instances de coordination. Elles favorisent l'équité de représentation ainsi que la régularité des temps collectifs.
La reconnaissance de chaque partenaire comme acteur de la décision ;	Oui totalement. Chaque « pôle » de décision (Ministériel, Onusien, Associatif) reconnaît les autres pôles partenaires et les acteurs référents comme des décideurs à part entière
Prise en compte de la spécificité de chaque partenaire	Oui totalement pour les agences ONU. Partiellement et ponctuellement pour les ONG (faible prise en compte des partenaires « non spécialistes » de la thématique genre). Partiellement pour les Ministères : prise en compte des spécificités des partenaires onusiens, prise en compte très partielle des spécificités des ONG (notamment sur ce qui se rapporte à l'opérationnalisation des actions ou sur les décisions relatives à l'organisation interne à l'instance : dates et heures des réunions par exemple)

La légitimité et le pouvoir de décider : chaque partie a la légitimité pour décider mais en a aussi le pouvoir (la capacité)	Légitimité pour décider Oui pour les trois pôles : Le programme Tamkine est construit notamment sur la désignation de personnes référentes pour leur institution de rattachement. Ces référents ont été choisis au sein de chaque organisation partenaire comme interlocuteurs Tamkine. Ils sont tous légitimes en tant que représentants de l'institution pour le programme. Capacité de décision Référents des agences ONU : Oui Partiellement pour les partenaires ONG (logique associative traditionnelle de prise de décision collégiale au sein de l'association) Non pour la majorité des Ministères : les référents ministériels du programme sont rarement au « top management » et dans tous les cas la logique bureaucratique et hiérarchique descendante ne permet pas la prise de décision immédiate de la part des référents Tamkine ministériels.
Chaque partie peut influer la décision collective : elle doit avoir le pouvoir d'émettre son avis et/ou son vote et celui de peser sur la décision collégiale (prendre la décision, émettre des oppositions aux décisions collectives, avoir la capacité de réviser ou modifier ses décisions...)	Agences ONU : Oui fortement (forte plasticité et bonne capacité de régulation) ONG : Variable selon l'objet de la décision Ministères : Oui partiellement. Sur une temporalité différée. Certains représentants ministériels s'approprient le « produit » pour lequel ils sont « chefs de file » et ne laissent peut-être pas suffisamment l'espace de décision aux autres partenaires (notamment en cas d'opposition)
La création d'espaces et de temps dédiés à la décision.	Oui. Trois instances de décisions ont été créées comme rouages essentiels de la décision pour Tamkine : ➢ Le CNC : haute instance stratégique ➢ Le CGP : Orientations stratégiques et décisions transversales ➢ Les CSP : espaces de décision opérationnelle Ces instances se réunissent régulièrement selon le chronogramme du programme et le calendrier établi par les acteurs en interne (avec relance si nécessaire de la part de l'UGP)

Annexe 4 : Tableaux d'analyse des configurations partenariales à l'œuvre dans Tamkine.

Dans les tableaux ci-dessous, nous reprenons les caractéristiques principales des trois formes partenariales repérées par Landry et Serres en les comparant avec les dynamiques partenariales à l'œuvre dans Tamkine. Cette analyse porte sur les différentes configurations de partenariats au sein d'un même pôle ou entre pôles. **Nous avons surligné en jaune la tendance dominante** pour chaque configuration selon les résultats de notre étude (entretiens et analyse de documents) :

Partenariats globaux entre tous les acteurs et institutions du programme Tamkine.

	PARTENARIAT DE SERVICE	PARTENARIAT ASSOCIATIF	PARTENARIAT DE RECIPROCITE
Types de relations	Informelles	Informelles/Formelles	Très formelles
Continuité des relations	Juxtapositives	Conjoncturelles	Fréquentes et continues
Dynamique interorganisationnelle	Dynamique faible Bureaucratique Répartition des tâches	Forte épisodiquement Collaboration Répartition des tâches	Forte dynamique Concertation Collaboration
Objectif commun	Aucun	Objectifs ponctuels	Projet commun
Contenu des échanges	Informations, Ressources	Variable	Aspects administratifs et thématiques

Partenariats entre Ministères

	PARTENARIAT DE SERVICE	PARTENARIAT ASSOCIATIF	PARTENARIAT DE RECIPROCITE
Types de relations	Informelles	Informelles/Formelles	Très formelles
Continuité des relations	Juxtapositives	Conjoncturelles	Fréquentes et continues
Dynamique interorganisationnelle	Dynamique faible Bureaucratique Répartition des tâches	Forte épisodiquement Collaboration Répartition des tâches	Forte dynamique Concertation Collaboration
Objectif commun	Aucun	Objectifs ponctuels	Projet commun
Contenu des échanges	Informations, Ressources	Variable	Aspects administratifs et thématiques

Partenariats entre agences ONU

	PARTENARIAT DE SERVICE	PARTENARIAT ASSOCIATIF	PARTENARIAT DE RECIPROCITE
Types de relations	Informelles	Informelles/Formelles	Très formelles
Continuité des relations	Juxtapositives	Conjoncturelles	Fréquentes et continues
Dynamique interorganisationnelle	Dynamique faible Bureaucratique Répartition des tâches	Forte épisodiquement Collaboration Répartition des tâches	Forte dynamique Concertation Collaboration
Objectif commun	Aucun	Objectifs ponctuels	Projet commun
Contenu des échanges	Informations, Ressources	Variable	Aspects administratifs et thématiques

Partenariats entre ONG

	PARTENARIAT DE SERVICE	PARTENARIAT ASSOCIATIF	PARTENARIAT DE RECIPROCITE
Types de relations	Informelles	Informelles/Formelles	Très formelles
Continuité des relations	Juxtapositives	Conjoncturelles	Fréquentes et continues
Dynamique interorganisationnelle	Dynamique faible Bureaucratique Répartition des tâches	Forte épisodiquement Collaboration Répartition des tâches	Forte dynamique Concertation Collaboration
Objectif commun	Aucun	Objectifs ponctuels	Projet commun
Contenu des échanges	Informations, Ressources	Variable	Aspects administratifs et thématiques

Partenariats Ministères / Agence ONU

	PARTENARIAT DE SERVICE	PARTENARIAT ASSOCIATIF	PARTENARIAT DE RECIPROCITE
Types de relations	Informelles	Informelles/Formelles	Très formelles
Continuité des relations	Juxtapositives	Conjoncturelles	Fréquentes et continues
Dynamique interorganisationnelle	Dynamique faible Bureaucratique Répartition des tâches	Forte épisodiquement Collaboration Répartition des tâches	Forte dynamique Concertation Collaboration
Objectif commun	Aucun	Objectifs ponctuels	Projet commun
Contenu des échanges	Informations, Ressources	Variable	Aspects administratifs et thématiques

Partenariats Ministères / ONG : Configuration 1

	PARTENARIAT DE SERVICE	PARTENARIAT ASSOCIATIF	PARTENARIAT DE RECIPROCITE
Types de relations	Informelles	Informelles/Formelles	Très formelles
Continuité des relations	Juxtapositives	Conjoncturelles	Fréquentes et continues
Dynamique interorganisationnelle	Dynamique faible Bureaucratique Répartition des tâches	Forte épisodiquement Collaboration Répartition des tâches	Forte dynamique Concertation Collaboration
Objectif commun	Aucun	Objectifs ponctuels	Projet commun
Contenu des échanges	Informations, Ressources	Variable	Aspects administratifs et thématiques

Partenariats Ministères / ONG : Configuration 2

	PARTENARIAT DE SERVICE	PARTENARIAT ASSOCIATIF	PARTENARIAT DE RECIPROCITE
Types de relations	Informelles	Informelles/Formelles	Très formelles
Continuité des relations	Juxtapositives	Conjoncturelles	Fréquentes et continues
Dynamique interorganisationnelle	Dynamique faible Bureaucratique Répartition des tâches	Forte épisodiquement Collaboration Répartition des tâches	Forte dynamique Concertation Collaboration
Objectif commun	Aucun	Objectifs ponctuels	Projet commun
Contenu des échanges	Informations, Ressources	Variable	Aspects administratifs et thématiques

Partenariats Agences ONU / ONG

	PARTENARIAT DE SERVICE	PARTENARIAT ASSOCIATIF	PARTENARIAT DE RECIPROCITE
Types de relations	Informelles	Informelles/Formelles	Très formelles
Continuité des relations	Juxtapositives	Conjoncturelles	Fréquentes et continues
Dynamique interorganisationnelle	Dynamique faible Bureaucratique Répartition des tâches	Forte épisodiquement Collaboration Répartition des tâches	Forte dynamique Concertation Collaboration
Objectif commun	Aucun	Objectifs ponctuels	Projet commun
Contenu des échanges	Informations, Ressources	Variable	Aspects administratifs et thématiques

Annexe 5 : Synthèse des bonnes pratiques développées par le programme conjoint multisectoriel « genre » Tamkine

Nous recommandons vivement au lecteur de se tourner vers le livrable 2 de cette mission de modélisation, développant et exposant les « bonnes pratiques, leçons à tirer de l'expérience Tamkine et recommandations proposées ».

GRAND DOMAINES	« BONNES PRATIQUES » IDENTIFIEES DANS L'EXPERIENCE TAMKINE
Déclaration d'intention : création d'un projet	➢ Définition et attribution de sens par une démarche collective partagée : travail préalable sur le projet avant de le mettre en œuvre dans le programme. ➢ Approche coopérative intégrée dès l'amont du programme. ➢ Inscription harmonieuse tant dans le programme international MDG-F « Genre » que dans le contexte de réforme national. ➢ Forte implication de tous les acteurs dans le projet.
Traduction en objectifs	➢ « Prodoc » : document d'orientation stratégique et d'explicitation des objectifs généraux et opérationnels du programme. ➢ Programmation collective. Organisation des objectifs en plans d'action/produits. ➢ Répartition en amont des fonctions et places de chacun dans l'atteinte des résultats. ➢ Définition de résultats visés (« produits »).
Instances et organes décisionnels et opérationnels	➢ Création d'instances de décision, de suivi et de pilotage adaptées au programme. ➢ Innovations : Création d'instances plus opérationnelles : CSP ; CT. ➢ Création/nomination de personnes référentes dans chaque institution partenaire ; création des « points focaux » et des « chefs de file » produit. ➢ Création d'un dispositif de coordination impliquant deux structures leaders.
Procédures	➢ Dispositif sociotechnique procéduré, bien structuré. ➢ Création d'un dispositif complet et partagé de procédures relatives aux grandes fonctions du programme. ➢ Co-construction d'un manuel de procédures concret, structuré et structurant. ➢ Règles de transparence et de redevabilité respectées.

Modes partenariaux	➢ Modalités collaboratives fortes. ➢ Collaboration continue interinstitutionnelle organisée la plupart du temps dans des partenariats de réciprocité. ➢ Chaque partenaire a un rôle égal aux autres dans les processus d'action et de décision. ➢ Chaque partenaire est représenté dans chaque instance du programme.
Processus de décision	➢ Ensemble de conditions favorables à la coopération et à la décision multipartenariale. ➢ Processus décisionnel démocratique. ➢ Instances coopératives et collégiales.
Transversalité et multisectiorialité	➢ Mobilisation des forces vives institutionnelles et humaines (individuelles). ➢ Capacité avérée à « faire travailler » ensemble les différentes institutions et organisations impliquées. ➢ Organisation des objectifs, décisions et réalisations concrètes selon une dynamique intersectorielle. ➢ Fort processus d'interstructuration (= renforcement de l'autonomie et en même temps des capacités d'ouverture à l'autre et de co-construction).
Dispositifs de suivi, de pilotage	➢ Pilotage par instances. ➢ Compte-rendus des différentes réunions d'instances. ➢ Coordination : Rappel des objectifs et délais ; mise en cohérence de l'ensemble. ➢ Fiches synoptiques-produit associées à des plans d'action et chronogrammes.
Dispositifs d'évaluation-régulation	➢ Régulation et auto-évaluation interne développées au fil du déroulement du programme (capacité d'apprentissage et d'adaptation de Tamkine) ➢ Action learning ➢ Fiches d'observation et analyse des situations de réunions ➢ Focus country
Capacité d'apprentissage	➢ Le programme Tamkine est capable de plasticité (d'adaptation aux pressions et variations de contexte) et d'adaptation de ses instances et priorités. ➢ Capacité d'apprentissage sur différents modes de fonctionnement (collectifs et organisationnels essentiellement)
Capacité d'innovation	➢ Capacités à renforcer les acquis et à les reproduire ➢ Innovation essentiellement organisationnelle, structurelle et procédurale (renforçant les capacités de réalisation et les modes de gouvernance)