



Des **ressources**  
pour l'évaluation  
Des **repères** pour  
l'action



# Evaluation stratégique de l'instrument Programme Concerté Pluri-Acteurs (PCPA)

## RAPPORT FINAL

---

### **Evaluation réalisée par :**

Jean Martial Bonis Charancle  
Martin Vielajus  
Sylvain Colmet-Daage

### **Avec l'appui de :**

Zephirin Mogba  
Mustapha Boujrad  
Ousman Wann

**Juillet 2012**

# Résumé

---

## Origine et évolution de l'instrument

L'évaluation de l'instrument Programme concerté pluri-acteurs (PCPA) a été réalisée entre juin 2011 et juin 2012. L'objectif principal de cette évaluation était de faire "un bilan général de l'instrument PCPA à travers sa mise en œuvre dans les différents programmes pour alimenter une analyse stratégique de cet instrument. Sur la base de ces analyses, l'équipe d'évaluation élaborera des propositions d'évolution de cet instrument".

L'instrument PCPA est conçu au début des années 2000 dans le cadre d'une réflexion qui porte sur le soutien public à la coopération non gouvernementale, ainsi que sur les relations entre acteurs non-gouvernementaux et gouvernementaux. Cette réflexion conduit à la création de trois nouveaux instruments dont le PCPA. Le rapprochement des acteurs institutionnels et non gouvernementaux constitue la spécificité initiale majeure du PCPA.

L'instrument PCPA a largement évolué entre 2000 et 2011: d'un focus sur les relations entre acteurs du Nord à la mise au premier plan d'une promotion de la concertation entre acteurs du Sud (société civile et pouvoirs publics); d'une finalité large de renforcement de la société civile du Sud à la mise en avant progressive de son rôle politique.

L'instrument PCPA est basé sur une série de principes qui se sont peu à peu imposée comme socle commun, et notamment:

- une croyance forte dans le rôle positif qu'une société civile forte joue dans les processus de démocratisation et de développement;
- une vision constructive de la relation avec les pouvoirs publics, basée sur la concertation plus que sur la contestation;
- l'hypothèse que la professionnalisation est un préalable à l'acquisition par la société civile d'une crédibilité et d'une légitimité qui lui ouvrent la porte des débats politiques.

## Les programmes PCPA

Les **premiers PCPA** sont lancés au début des années 2000 au Maroc (PCM 1) et en Roumanie (PCER puis PROCOPIL). Entre 2005 et 2008 sont lancés quatre autres PCPA, au Cameroun, en Guinée, en Algérie et au Congo. La période actuelle [2009-2013] est marquée par la fin programmée des premiers PCPA (PCM et PROCOPIL).

Les PCPA se construisent autour de l'équilibre entre un contexte (niveau d'ouverture du dialogue politique, nature de la société civile, etc.) et des objectifs (de renforcement des capacités et de concertation entre société civile et pouvoirs publics). **Ce croisement entre contexte et objectifs permet de distinguer trois grands types de PCPA:**

- le PCPA "Incubateur" se caractérise par un contexte politique fermé et une société civile faible; l'objectif de renforcement et de mise en réseau de la société civile prime alors sur l'objectif de concertation avec les pouvoirs publics.
- le PCPA "Expertise sectorielle" est mis en œuvre dans un contexte où le dialogue entre société civile et pouvoirs publics est possible. L'objectif est de renforcer les compétences de la société civile et d'utiliser la crédibilité acquise, avant tout en tant qu'acteur de terrain, pour influencer les politiques publiques dans un secteur donné.
- le PCPA "Citoyenneté et État de droit" est mis en œuvre dans des contextes politiques fermés ou en transition, quand il existe déjà une société civile relativement structurée. Il poursuit des objectifs de promotion du respect des droits, de redevabilité, de gestion transparente des ressources, et de renforcement du dialogue entre les citoyens et leur État.

Cette typologie est utilisée dans le cadre de cette évaluation pour comprendre les équilibres, les tensions et les évolutions des différents PCPA.

**La gouvernance** des PCPA implique essentiellement 4 instances: l'assemblée plénière des membres, le comité de pilotage, la structure de coordination et le chef de file. Entre 2000 et 2011, la principale évolution a été l'ancrage au Sud de cette gouvernance, tout en conservant dans les programmes un co-pilotage des acteurs du Nord et du Sud.

Les PCPA proposent une formule originale de fonctionnement: "**le programme associatif**". Une assemblée des membres se réunit régulièrement; les membres adhèrent à une charte, et élisent un comité de pilotage. Ce concept permet aux dynamiques multi-acteurs de s'exprimer, mais il attire le PCPA vers une position de plateforme, particulièrement lorsque la société civile est faiblement organisée.

La plupart des PCPA ont autour de 100 membres (organisations de la société civile Sud et Nord; pouvoirs publics Sud et Nord; collectivités territoriales Sud et Nord) et représentent ainsi des regroupements non négligeables, particulièrement dans les pays où la société civile est moins organisée.

**La participation** des pouvoirs publics français en tant qu'acteurs à part entière du pilotage, est l'une des principales originalités des PCPA. Cette originalité est totalement assumée dès le lancement de l'instrument PCPA et garde, selon la plupart des témoignages, une forte valeur ajoutée. La participation des pouvoirs publics des pays partenaires est très inégale entre les PCPA. Elle est réelle et effective dans les PCPA "expertise sectorielle" alors qu'elle est discrète et reste plutôt un objectif à moyen terme dans les autres types. La participation des collectivités territoriales est considérée comme un enjeu important et doit être développé davantage. L'implication des OSC (organisations de la société civile) françaises au sein des PCPA demeure structurellement faible, malgré les différents efforts engagés. Les OSC des pays partenaires sont de tailles très variées et appartiennent à diverses "familles": militantes; entrepreneuriat social; droits de l'homme; acteurs liés à des campagnes globales. L'équilibre entre ces différentes familles, de même que la présence ou non de certains acteurs (organisations religieuses, communautaires, syndicales) orientent largement le positionnement du PCPA.

**Les PCPA promeuvent un « jeu à 4 »**, qui contribue à éviter de cristalliser les positions entre OSC et pouvoirs publics du pays, à renforcer la reconnaissance mutuelle et faire évoluer les pratiques de partenariats. Cependant, il s'agit d'un concept avant tout à usage interne, qui prend vie au moment des comités de pilotage et qui porte en lui-même le risque que les structures de pilotage des programmes ne tentent de se positionner en instances de concertation (par nature non pérennes puisque liées à un programme).

**Les outils financiers** mis en place dans les PCPA ont servi d'outil de pilotage important et ont permis de favoriser le rapprochement des acteurs grâce au soutien à des initiatives communes. Si ces outils ont joué un rôle attractif pour les membres et ont permis de constituer un espace relativement « protégé », ils obligent les PCPA à lutter en permanence contre la position de guichet et posent la question de la dépendance des membres vis à vis du programme.

## Bilan

Les résultats ne sont pas directement comparables d'un PCPA à l'autre. L'appréciation des résultats est essentiellement dépendante des contextes et des objectifs principaux des programmes.

C'est dans le domaine du **renforcement des capacités de la société civile** que les résultats sont les plus marqués. Les OSC ont amélioré leurs pratiques "professionnelles" dans le domaine de la vie associative, de la gestion de projets et dans les domaines techniques dans lesquels elles sont impliquées. Les PCPA ont fait entrer le principe de concertation et de dynamique multi-acteurs dans la culture des OSC, et ont contribué au rapprochement des familles d'OSC différentes et parfois opposées. Les PCPA ont contribué à l'organisation collective de la société civile, en appuyant des structures existantes ou en contribuant à créer de nouvelles structures, réseaux ou collectifs d'OSC. Cependant, les mécanismes de concertation et les instances collectives sont encore souvent très dépendants de l'action des programmes et l'on manque encore de recul pour juger de leur viabilité.

Selon les contextes, les **résultats "politiques"** des PCPA concernent plutôt la reconnaissance de la société civile, l'évolution des politiques sectorielles, la gouvernance démocratique ou la conciliation/réconciliation. Le PROCOPIL et le PROJEG ont obtenu des résultats notables dans le domaine de l'évolution des politiques publiques: réforme du Code Minier en Guinée; reconnaissance du métier d'animateur social en Roumanie et contribution à l'élaboration des politiques publiques de protection de l'enfance. Par ailleurs, plusieurs PCPA contribuent à la transformation des pratiques du politique à travers l'expérimentation de formats innovants de démocratie participative au niveau local (Jury Citoyens, Conseils locaux de jeunes), et à travers l'accompagnement des pouvoirs publics dans l'ouverture aux démarches de consultation des populations locales.

Instrument dédié aux **changements des pratiques de coopération**, le PCPA contribue significativement à la progression d'une culture de la concertation et du travail en partenariat qui touche tous les acteurs du Nord et du Sud.

Malgré ses spécificités et un fort potentiel de leçons apprises, **la visibilité et l'influence** de l'instrument PCPA au delà des acteurs directement impliqués sont cependant réduites du fait notamment d'une communication externe faible.

## Perspectives d'évolution de l'instrument

Les évolutions de l'instrument PCPA en font, en 2011, un instrument caractérisé à la fois par une thématique (le renforcement de la société civile du Sud dans son rôle politique) et par des principes d'intervention dont les plus importants sont: la rencontre de société civile à société civile; la participation des pouvoirs publics à la conception, la mise en œuvre et le pilotage; et la formule du programme associatif.

Face à cette double caractéristique (thématique/principes d'intervention) de l'instrument PCPA dans sa forme actuelle, nous identifions trois perspectives d'évolution principales:

- une emphase plus grande donnée à la thématique "Renforcement de la Société Civile dans son rôle politique", justifiée par son importance actuelle, à travers la mise en place d'une ligne de financement spécifiquement dédiée à cette thématique;
- le maintien d'un instrument basé sur des principes d'intervention mais élargi à d'autres thématiques, dont la justification principale serait de faire progresser les pratiques de coopération;
- le maintien d'un instrument à la fois thématique et basé sur des principes d'intervention et qui serait donc proche de l'instrument actuel.

## Principales recommandations

Nos recommandations visent pour certaines l'instrument et pour certaines les programmes.

Concernant l'instrument, nous pensons qu'il faut en préciser les orientations principales. Cela devrait se faire dans le cadre d'un processus décisionnel dans lequel deux étapes nous paraissent particulièrement importantes:

- celle du choix entre un instrument thématique, un instrument basé sur des principes d'intervention ou un instrument mixte;
- celle permettant de déterminer si l'instrument doit apporter un appui indifférencié aux trois grands types de PCPA ("Incubateur", "Expertise", "Citoyenneté") ou chercher à avoir une orientation plus marquée en direction d'objectifs particuliers.

Dans le cadre du maintien d'un instrument basé sur les principes d'intervention qui ont été au centre des PCPA durant la période 2000-2011, il nous paraît essentiel de surmonter les contradictions qui sont apparues, en lien avec la mise en œuvre de ces principes. Pour être à la hauteur de son potentiel, l'instrument PCPA doit arriver à ce que ces principes dépassent le stade actuel d'élément de vision pour devenir générateurs incontestables de bénéfices.

La concertation société civile-pouvoirs publics ayant pris une place prépondérante dans les objectifs, les PCPA se doivent d'être à la hauteur dans ce domaine. Ils se doivent d'aider leurs membres à élaborer des stratégies d'influence claires et efficaces et apporter des appuis appropriés dans des domaines tels que celui du plaidoyer.

Il est important de trouver le moyen d'améliorer la participation de la société civile française et notamment de réfléchir au meilleur équilibre au sein du programme entre ONG de développement et organisations ayant une pratique sociale en France.

Les mécanismes de suivi-évaluation-capitalisation pourraient être améliorés de plusieurs manières. Des indicateurs spécifiques devraient être recherchés pour mieux couvrir le changement des pratiques notamment dans le domaine de la concertation entre pouvoirs publics et société civile. Du fait du partage de la thématique entre les PCPA, nous pensons qu'il serait profitable de mettre en place une coordination inter-PCPA qui serait en charge, notamment, de la communication externe et de la supervision de travaux transversaux

Finalement, nous proposons que les PCPA en cours utilisent la typologie développée pour cette évaluation pour vérifier et améliorer leur cohérence.

# Sommaire

---

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>INTRODUCTION</b>  | <b>13</b> |
| 1.1      | OBJET DE L'EVALUATION  | 13        |
| 1.2      | PILOTAGE DE L'EVALUATION   | 13        |
| 1.3      | METHODE  | 14        |
| 1.4      | CONTRAINTES, LIMITES   | 15        |
| 1.5      | PLAN DU RAPPORT  | 16        |
| <b>2</b> | <b>L'INSTRUMENT PCPA</b>   | <b>17</b> |
| 2.1      | HISTOIRE ET CONTEXTE   | 17        |
| 2.1.1    | GENESE DE L'INSTRUMENT PCPA  | 17        |
| 2.1.2    | LA VISION INITIALE ASSOCIEE A L'INSTRUMENT                         | 18        |
| 2.1.3    | EVOLUTION DE L'INSTRUMENT  | 21        |
| 2.1.4    | CONTEXTE EXTERNE   | 23        |
| 2.2      | MISE EN PERSPECTIVE DES PRINCIPES FONDATEURS DES PCPA              | 26        |
| 2.2.1    | LA « SOCIETE CIVILE » DES PCPA                                     | 26        |
| 2.2.2    | FAVORISER DES SYNERGIES ENTRE GOUVERNEMENTAL ET NON GOUVERNEMENTAL | 28        |
| 2.2.3    | APPRECIATION DES PRINCIPES PAR LES PARTICIPANTS DES PCPA           | 30        |
| 2.3      | SYNTHESE "L'INSTRUMENT PCPA"                                       | 30        |
| <b>3</b> | <b>PROGRAMMES GENERES PAR L'INSTRUMENT</b>                         | <b>32</b> |
| 3.1      | PCPA EN COURS ET PASSES  | 32        |
| 3.2      | LES OBJECTIFS "POLITIQUES" DES PCPA                                | 34        |
| 3.3      | RENFORCEMENT DES CAPACITES DANS LES PCPA                           | 38        |
| 3.4      | CATEGORISATION DES PCPA  | 42        |
| 3.4.1    | LE PCPA "INCUBATEUR"   | 43        |
| 3.4.2    | LE PCPA "EXPERTISE SECTORIELLE"                                    | 44        |
| 3.4.3    | LE PCPA « CITOYENNETE ET ETAT DE DROIT»                            | 46        |
| 3.4.4    | LES PCPA EN COURS  | 47        |
| 3.5      | SYNTHESE "PROGRAMMES GENERES PAR L'INSTRUMENT"                     | 50        |
| <b>4</b> | <b>GOUVERNANCE ET PARTICIPATION</b>                                | <b>51</b> |
| 4.1      | GOUVERNANCE  | 51        |

|            |  |            |
|------------|--|------------|
| 4.1.1      | PRINCIPALES EVOLUTIONS   | 51         |
| 4.1.2      | LE CONCEPT DE PROGRAMME ASSOCIATIF: AVANTAGES ET LIMITES           | 54         |
| 4.1.3      | CHEF DE FILE ET STRUCTURES DE COORDINATION                         | 57         |
| <b>4.2</b> | <b>LES ACTEURS DU PCPA: ANALYSE DE LA PARTICIPATION</b>            | <b>60</b>  |
| 4.2.1      | COMPOSITION DES PCPA   | 60         |
| 4.2.2      | LA PARTICIPATION DES POUVOIRS PUBLICS FRANÇAIS                     | 61         |
| 4.2.3      | LA PARTICIPATION DES POUVOIRS PUBLICS NATIONAUX                    | 66         |
| 4.2.4      | IMPLICATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES                        | 68         |
| 4.2.5      | IMPLICATION DES OSC FRANÇAISES                                     | 69         |
| 4.2.6      | PARTICIPATION DE LA SOCIETE CIVILE DU PAYS PARTENAIRE              | 72         |
| <b>4.3</b> | <b>SYNTHESE "GOUVERNANCE ET PARTICIPATION"</b>                     | <b>76</b>  |
| <b>5</b>   | <b><u>THEMATIQUE, ESPACE D'INTERVENTION ET FINANCEMENT</u></b>     | <b>80</b>  |
| <b>5.1</b> | <b>RESSERREMENT THEMATIQUE</b>                                     | <b>80</b>  |
| <b>5.2</b> | <b>ESPACE D'INTERVENTION</b>                                       | <b>82</b>  |
| <b>5.3</b> | <b>FINANCEMENT DES ACTIONS DES MEMBRES</b>                         | <b>85</b>  |
| <b>5.4</b> | <b>SYNTHESE "THEMATIQUE, ESPACE D'INTERVENTION ET FINANCEMENT"</b> | <b>87</b>  |
| <b>6</b>   | <b><u>APPRENTISSAGE ET COMMUNICATION</u></b>                       | <b>88</b>  |
| <b>6.1</b> | <b>COMMUNICATION</b>   | <b>88</b>  |
| 6.1.1      | COMMUNICATION INTERNE  | 89         |
| 6.1.2      | COMMUNICATION EXTERNE  | 89         |
| <b>6.2</b> | <b>ÉVALUATION ET CAPITALISATION</b>                                | <b>92</b>  |
| <b>6.3</b> | <b>SYNTHESE "APPRENTISSAGE ET COMMUNICATION"</b>                   | <b>95</b>  |
| <b>7</b>   | <b><u>BILAN</u></b>  | <b>96</b>  |
| <b>7.1</b> | <b>RESULTATS DES PROGRAMMES PCPA</b>                               | <b>96</b>  |
| 7.1.1      | APPRECIATION PAR LES MEMBRES DES PCPA                              | 96         |
| 7.1.2      | RESULTATS EN TERME DE RENFORCEMENT DE LA SOCIETE CIVILE            | 97         |
| 7.1.3      | RESULTATS « POLITIQUES » DES PCPA                                  | 101        |
| 7.1.4      | RESULTATS ET TYPOLOGIE DES PCPA                                    | 103        |
| 7.1.5      | IMPACT SUR LES BENEFICIAIRES FINAUX                                | 105        |
| <b>7.2</b> | <b>ANALYSE DES COUTS</b>   | <b>107</b> |
| <b>7.3</b> | <b>VALEUR AJOUTEE DE L'INSTRUMENT PCPA</b>                         | <b>112</b> |
| <b>7.4</b> | <b>SYNTHESE "BILAN"</b>  | <b>116</b> |

|            |   |            |
|------------|---|------------|
| <b>8</b>   | <b><u>ANALYSE PROSPECTIVE</u></b>                                     | <b>118</b> |
| <b>8.1</b> | <b>REFLEXION SUR LA PERENNISATION DES PROGRAMMES.</b>                 | <b>118</b> |
| 8.1.1      | MAINTIEN DE L'OFFRE DE SERVICES ESSENTIELS A LA POPULATION            | 119        |
| 8.1.2      | LIENS ET MISE EN RESEAU DES OSC                                       | 121        |
| 8.1.3      | CONCERTATION ENTRE SOCIETE CIVILE ET POUVOIRS PUBLICS                 | 122        |
| 8.1.4      | COOPERATION ENTRE SOCIETE CIVILE DU NORD ET DU SUD                    | 123        |
| <b>8.2</b> | <b>PCPA ET AUTRES PROGRAMMES</b>                                      | <b>123</b> |
| 8.2.1      | PRINCIPALES SPECIFICITES DES PROGRAMMES PCPA                          | 124        |
| 8.2.2      | DES SOURCES D'INSPIRATION POUR LES PCPA                               | 127        |
| 8.2.3      | UNE ARTICULATION NECESSAIRE MAIS DIFFICILE AVEC LES AUTRES PROGRAMMES | 129        |
| <b>8.3</b> | <b>PERSPECTIVES D'EVOLUTION DE L'INSTRUMENT</b>                       | <b>130</b> |
| 8.3.1      | UNE THEMATIQUE: L'APPUI A LA SOCIETE CIVILE DANS SON ROLE POLITIQUE   | 131        |
| 8.3.2      | DES PRINCIPES D'INTERVENTION  | 132        |
| 8.3.3      | PERSPECTIVES D'EVOLUTION DE L'INSTRUMENT                              | 134        |
| <b>8.4</b> | <b>SYNTHESE "ANALYSE PROSPECTIVE"</b>                                 | <b>137</b> |
| <b>9</b>   | <b><u>RECOMMANDATIONS</u></b>   | <b>139</b> |
| <b>9.1</b> | <b>RECOMMANDATIONS STRATEGIQUES VISANT L'INSTRUMENT</b>               | <b>139</b> |
| <b>9.2</b> | <b>RECOMMANDATIONS TRANSVERSALES VISANT LES PROGRAMMES</b>            | <b>140</b> |
| <b>9.3</b> | <b>RECOMMANDATIONS PAR TYPE DE PCPA</b>                               | <b>143</b> |

## Sommaire des annexes (volume séparé)

---

**1 LISTE DES PERSONNES RENCONTREES ..... ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.**

**2 DOCUMENTATION CONSULTEE ..... ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.**

**3 ÉTUDES DE CAS ..... ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.**

**L'ADAPTATION DES OBJECTIFS POLITIQUES DU PROJEG À L'ÉVOLUTION DU CONTEXTE GUINÉEN ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.**

**SOCIÉTÉ CIVILE ET POUVOIRS PUBLICS AU CONGO .....ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.**

**L'EXPÉRIENCE DU PCPA CAMEROUN EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE .....ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.**

**LE PCPA MAROC ET LE RÉSEAU MAROCAIN JEUNESSE ET CONCERTATION (REMAJEC)ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.**

**POLITIQUES ET PRATIQUES DES BAILLEURS DANS LE DOMAINE DE L'APPUI À LA SOCIÉTÉ CIVILE... ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.**

**TPOLOGIE ET CARTOGRAPHIE DES ACTEURS ET DES ESPACES DE CONCERTATION : UNE APPROCHE DE L'UNION EUROPÉENNE** .....ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.

**4 PRINCIPAUX RESULTATS DE L'ENQUETE** ..... ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.

**INTRODUCTION**.....ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.

**APPRECIATION DES PRINCIPES** .....ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.

**SATISFACTION** .....ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.

**COMMUNICATION ENTRE LES MEMBRES**.....ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.

**RENFORCEMENT DES CAPACITÉS**.....ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.

**RÉSULTATS "POLITIQUES" DES PCPA** .....ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.

**NIVEAU DE LA CONCERTATION ENTRE SOCIÉTÉ CIVILE ET POUVOIRS PUBLICS** .....ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.

**IMPORTANCE DU PROGRAMME POUR LES MEMBRES** .....ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.

**5 FONDS MIS EN PLACE PAR LES PCPA** ..... ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.

**6 OBJECTIFS ET RESULTATS ATTENDUS DES PCPA**..... ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.

## Liste des tableaux, figures et encadrés

---

### Tableaux

|   |     |
|---|-----|
| Tableau 1: Composition du comité de pilotage de l'évaluation.....   | 14  |
| Tableau 2: Répondants de l'enquête.....   | 14  |
| Tableau 3: Interviews effectués, par catégorie.....   | 15  |
| Tableau 4: Appréciation des fondements des PCPA par leurs membres.....                                    | 30  |
| Tableau 5: Objectifs des différents PCPA.....   | 32  |
| Tableau 6: Caractéristiques principales des PCPA en cours.....  | 48  |
| Tableau 7: Responsabilités des chefs de file.....   | 58  |
| Tableau 8: Les chefs de file des PCPA.....  | 59  |
| Tableau 9: Organisations membres des PCPA.....  | 60  |
| Tableau 10: Avantages et risques de différentes options MAEE-AFD.....                                     | 65  |
| Tableau 11: Exemples d'outils de communication des PCPA.....  | 91  |
| Tableau 12: Exemples d'outils produits par les PCPA (hors rapport de capitalisation et d'évaluation)..... | 93  |
| Tableau 13: Les sujets de capitalisation des PCPA.....  | 94  |
| Tableau 14: Résultats attendus selon le type de PCPA.....   | 104 |
| Tableau 15: Domaines d'intervention des projets dans les PCPA.....  | 106 |
| Tableau 16: Budget annuel moyen des PCPA.....   | 109 |

|   |     |
|---|-----|
| Tableau 17: Importance des financements "appui à la société civile" .....             | 112 |
| Tableau 18: Bilan des PCPA en matière de pratiques de coopération.....                | 115 |
| Tableau 19: Pérennisation des acquis des PCPA .....                                   | 119 |
| Tableau 20: Quelques programmes comparables dans deux pays accueillant des PCPA ..... | 125 |

## Figures

|   |    |
|---|----|
| Figure 1: Évolution de l'instrument PCPA.....                                       | 22 |
| Figure 2: Moments clé des PCPA .....  | 34 |
| Figure 3: Société civile et rôles politiques dans les PCPA .....                    | 35 |
| Figure 4: Renforcement des capacités de la société civile dans les PCPA.....        | 39 |
| Figure 5: Modélisation des PCPA.....  | 42 |
| Figure 6: Caractéristiques du PCPA "Incubateur" .....                               | 44 |
| Figure 7: Caractéristiques du PCPA "Expertise sectorielle" .....                    | 45 |
| Figure 8: Caractéristiques du PCPA "Citoyenneté et Etat de droit" .....             | 47 |
| Figure 9: Gouvernance des PCPA; période 2010.....                                   | 52 |
| Figure 10: Gouvernance des premiers PCPA .....                                      | 52 |
| Figure 11: Le Jeu à 4.....  | 78 |
| Figure 12: Résultats des PCPA, appréciation des participants (source: enquête)..... | 97 |

## Encadrés

|  |    |
|--|----|
| Encadré 1: Caractéristiques initiales des PCPA, CP et PIA (1) .....  | 19 |
| Encadré 2: Caractéristiques initiales des PC, PCPA et PIA (2) .....  | 19 |
| Encadré 3: Caractéristiques spécifiques initiales des PCPA.....  | 20 |
| Encadré 4: « Plaidoyer national-international »; l'exemple de la mobilisation pour l'intégration SIDA-Santé Reproductive – Fondation B&M Gates ..... | 41 |
| Encadré 5: Une coordination du PCPA confiée à des plateformes nationales.....  | 54 |
| Encadré 6: Extraits de l'étude sur le FSD (DGM-2009) .....   | 65 |
| Encadré 7: PROCOFIL; évolution des relations entre OSC-F et OSC-PP de la prestation à la réciprocité d'action.....                                   | 70 |
| Encadré 8: La difficile implication des OSC bénéficiaires dans le pilotage des programmes d'appui à la société civile.....                           | 73 |
| Encadré 9: L'action régionale du PROJEG .....  | 84 |
| Encadré 10: Les atouts du consortium de projets développés par le PROJEG.....  | 99 |

# Sigles et acronymes

---

|         |   |
|---------|---|
| ACDI    | Agence Canadienne pour le Développement International   |
| ACQB    | Association des Centres d'animation de Quartiers de Bordeaux  |
| AFD     | Agence Française de Développement   |
| AFGH    | Action For Global Health (réseau européen)  |
| AISCHA  | Appui aux initiatives de la société civiles pour des capacités humaines accrues                     |
| ANE     | Acteurs Non Etatique (Ligne de financement de la Commission Européenne)                             |
| ANEP    | Association Nationale pour l'Education Périnatale   |
| AP      | Assemblée Plénière  |
| APD     | Aide Publique au Développement  |
| APSCF   | Alliance moldave pour la protection sociale de l'enfant et de la famille                            |
| ASA     | Association Secours Alimentaire   |
| ATV     | Association Terre et Village  |
| AVSF    | Agronomes et Vétérinaires Sans Frontières   |
| CARESCO | Coordination des associations et réseaux de la société civile du Congo                              |
| CCFD    | Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement   |
| CE      | Commission Européenne   |
| CEMEA   | Centres d'Entraînement aux Méthodes d'Education Active  |
| CCOD    | Conseil de Concertation des ONG de Développement (Congo)  |
| CFSI    | Comité Français de la Solidarité Internationale   |
| CGT     | Confédération Générale du Travail   |
| CIDA    | Canadian International Development Agency   |
| CIDR    | Centre International de Développement et de Recherche   |
| CIEDEL  | Centre d'information et d'études sur le développement local   |
| CNOSCG  | Conseil National des Organisations de la Société Civile Guinéenne -                                 |
| COFIL   | Comité de Pilotage  |
| CP      | Convention Programme  |
| CSCF    | Civil Society Challenge Fund (DFID)   |
| CUF     | Citées Unies France   |
| C2D     | Contrat de désendettement et de développement   |
| DAC     | Development Assistance Committee (OCDE)   |
| DANIDA  | Agence danoise pour le développement international (Danida)   |
| DCP     | Documents Cadres de Partenariat   |
| DEFAP   | Le Service protestant de mission  |
| DEVCO   | Développement et coopération EuropeAid (Direction de la Commission Européenne)                      |
| DFID    | Department For International Development (département britannique de la Coopération Internationale) |
| DGM     | Direction Générale de la Mondialisation (Ministère des Affaires Etrangères et Européenne)           |
| DPO     | Division du Partenariat avec les ONG de l'Agence Française de Développement                         |
| DRSP    | Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté  |
| EITI    | Extractive Industries Transparency Initiative   |
| EVA     | Division Evaluation et Capitalisation (EVA)   |
| FAIL    | Fonds d'appui aux initiatives locales   |
| FAIR    | Fonds d'appuis aux initiatives régionales   |
| FAP     | Fonds d'appui projet  |
| FARD    | Fonds d'appui aux réseaux départementaux  |
| FED     | Fonds Européen pour le Développement  |

|         |   |
|---------|---|
| FICR    | Fonds d'Initiatives Collectives de Rencontres   |
| FISONG  | Facilité d'innovation sectorielle pour les ONG (Outil de financement de l'AFD)  |
| FJEC    | Forum des Jeunes Entreprise du Congo  |
| FONPC   | Fédération des ONG pour la protection de l'enfance (Roumanie)   |
| FRANCA  | Fédération nationale des Francas Mouvement d'éducation populaire  |
| FSC     | Fonds de la Société Civile (Banque Mondiale)  |
| FSID    | Fonds de soutien aux initiatives départementales  |
| FSD     | Fonds Social de Développement   |
| FSII    | Fonds de soutien aux initiatives innovantes   |
| FSP     | Fonds de Solidarité Prioritaire   |
| F3E     | Fonds pour la promotion des études préalables, des études transversales et des évaluations                              |
| GCP     | Gestion du Cycle de Projet  |
| GONGO   | Government Organised Non Governmental Organisation  |
| GRET    | Groupe de Recherche et d'Etude Technologique  |
| GTF     | Governance and Transparency Fund (DFID)   |
| GTZ     | Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit<br>Agence de coopération technique allemande pour le développement. |
| HSF     | Hydraulique sans frontieres.  |
| INDH    | Initiative Nationale pour le Développement Humain (Maroc)   |
| MAE     | Ministère des Affaires Etrangères   |
| MAEE    | Ministère des Affaires Étrangères et Européennes  |
| MAAIONG | Mission d'Appui à l'Action Internationale des ONG   |
| MDA     | Médecins d'Afrique (Congo)  |
| MFR     | Maisons Familiales Rurales  |
| MFSE    | Mieux Faire Société Ensemble (document de capitalisation transversale)  |
| MRSC    | Mission chargée des relations avec la société civile ( MAEE)  |
| NTI     | Nouvelles Technologies de l'Information   |
| OCDE    | Organisation pour la Coopération et le Développement Economique   |
| OCDH    | Organisation Congolaise des Droits de l'Homme   |
| ONG     | Organisation Non Gouvernementale  |
| ONU     | Organisation des Nations Unies  |
| OS      | Objectif spécifique   |
| OSC     | Organisation de la Société Civile   |
| OSI     | Organisation de Solidarité Internationale   |
| OSIM    | Organisations de Solidarité Issues de l'Immigration   |
| OXFAM   | Oxford committee for famine relief  |
| PACNOP  | Projet d'Appui à la Confédération nationale des organisations Paysannes de Guinée                                       |
| PACV    | Programme d'Appui aux Communautés Villageoises  |
| PECO    | Comité pour les Partenariats avec l'Europe Centrale   |
| PCM     | Programme Concerté Maroc  |
| PCER    | Programme Concerté Enfance Roumanie   |
| PCP     | Programmes concertés provinciaux  |
| PCPA    | Programme Concerté Pluri-Acteurs  |
| PCQVP   | Plateforme "Publiez ce que vous payez"  |
| PDLG    | Programme de Développement local en Guinée  |
| PIA     | Programme Inter-Associatif  |
| PMA     | Pays les Moins Avancés  |
| PNUD    | Programme des Nations Unies pour le Développement   |
| PP      | Pouvoirs Publics  |

|          |  |
|----------|--|
| PP-F     | Pouvoirs Publics Français  |
| PROCOFIL | PROgramme COncerté Pour L'Initiative Locale  |
| PROJEG   | Programme concerté de Renforcement des capacités des organisations de la société civile et de la Jeunesse Guinéennes |
| RIAS     | Projet régional Renforcement Institutionnel et Action Sociale  |
| RC       | Renforcement de Capacités  |
| REIPER   | Réseau des Intervenants sur le Phénomène des Enfants en Rupture avec les Parents (Congo)                             |
| REMAJEC  | Réseau Marocain Jeunesse et concertation   |
| RGPP     | Révision Générale des Politiques Publiques (France)  |
| RNE      | Réseau National bulgare pour l'Enfance   |
| SANAD    | Projet "Société civile et dialogue public" de l'USAID au Maroc.  |
| SC       | Société Civile   |
| SCAC     | Services de Coopération et d'Action Culturelle   |
| SL       | Solidarité Laïque  |
| TIC      | Technologies de l'Information et de la Communication   |
| UE       | Union Européenne   |
| USAID    | United States Agency for International Development (USAID)   |

# 1 Introduction

---

## 1.1 Objet de l'évaluation

Les termes de références (TdR) indiquaient que les objectifs de l'évaluation étaient de :

*Tirer un bilan général de l'instrument PCPA pour alimenter une analyse stratégique de cet instrument et élaborer des propositions d'évolution de cet instrument.*

*Tenir compte, dans cette analyse rétrospective et prospective, de la nature politique des principes de base de l'instrument PCPA, qui renvoient au rôle des sociétés civiles et des pouvoirs publics du Nord et du Sud, et à leurs articulations, dans les pratiques de coopération et dans les politiques publiques de développement. La prise en compte de cette dimension politique doit être une préoccupation constante dans cette évaluation.*

*Interroger la pertinence de l'instrument PCPA et apprécier ses apports, de façon transversale, en termes de contribution aux enjeux d'appropriation démocratique, d'influence sur les politiques publiques et d'effets sur les pratiques des acteurs. Ces analyses tiendront compte des contextes des pays d'intervention, de l'évolution de la réflexion sur l'efficacité de l'aide et la gouvernance démocratique, du caractère précurseur/innovant de l'instrument PCPA à son démarrage (début des années 2000) et de ses évolutions.*

Les termes de références précisait que :

*L'évaluation poursuit trois objectifs principaux destinés à alimenter une analyse stratégique de l'instrument PCPA :*

- Répondre à un objectif de redevabilité (dimension de bilan rétrospectif et transversal de la mise en œuvre de l'instrument PCPA à travers les différents programmes).*
- Fournir des éléments objectifs pour éclairer la mise en débat entre les principales parties prenantes concernées et les décisions à prendre sur l'avenir de cet instrument : faut-il le supprimer, le maintenir, l'amender, ou le réformer profondément, et dans ces dernières hypothèses comment (sur ses principes, sa forme, ses modalités) ?*
- Contribuer à une réflexion plus large sur le rôle politique des sociétés civiles dans les pays partenaires, les politiques et les mécanismes de soutien à ces sociétés civiles et à leur dialogue avec les pouvoirs publics, et enfin le positionnement et la concertation des différents acteurs de la coopération française sur ce sujet.*

## 1.2 Pilotage de l'évaluation

L'évaluation a été pilotée par un comité de pilotage (COPIL) dont le président était François Peyredieu du Charlat. Le COPIL s'est réuni au début de l'évaluation (réunion de pré-cadrage du 20 juillet 2011 et réunion de cadrage du 6 octobre 2011), à mi-parcours (le 23 janvier 2012) et pour la présentation du rapport provisoire (le 03 avril 2012).

Lilian Pioch du F3E a assuré la liaison entre l'équipe d'évaluation et le COPIL.

**Tableau 1: Composition du comité de pilotage de l'évaluation**

|                               |  |
|-------------------------------|--|
| François Peyredieu du Charlat | Président du Comité de pilotage                    |
| Régis Koetschet               | MAEE (DGM / MRSC)                                  |
| Laetitia Haton                | MAEE (DGM / MRSC)                                  |
| Marie Revel                   | MAEE / Pôle de l'évaluation                        |
| Valérie Huguenin              | Agence Française de Développement (DPO)            |
| Régis Mabilais                | Agence Française de Développement (DPO)            |
| Pascal Brouillet              | AFD / Division évaluation et capitalisation (EVA)  |
| Linda Naïli                   | Cités Unies France                                 |
| Philippe Jahshan              | Solidarité Laïque pour Coordination SUD            |
| Daniel Neu                    | GRET, pour Coordination SUD                        |
| Virginia Manzitti             | Commission Européenne / EuropeAid (DEVCO), Unit D2 |
| René Otayek                   | CNRS / Sciences Po Bordeaux                        |
| Laurent Delcayrou             | CIDR, Conseil d'Administration du F3E              |
| Lilian Pioch                  | F3E  |

## 1.3 Méthode

Telle que décrite dans notre réponse aux termes de références, la méthodologie de cette évaluation a associé revue documentaire, entretiens avec diverses catégories d'acteurs, missions de terrain dans trois pays et enquête.

Nous avons progressé selon les étapes suivantes:

- sur la base d'une revue bibliographique et d'une première série d'interviews, nous avons développé une analyse de la dimension politique de l'instrument PCPA. Une note de travail intermédiaire sur ce sujet a été préparée pour la réunion de cadrage du comité de pilotage qui a eu lieu le 06 octobre 2011.
- la période octobre-novembre 2011 a été centrée sur la réalisation d'une enquête auprès des acteurs des programmes. Plus de 200 personnes ont répondu à cette enquête qui couvrait les aspects clés de l'organisation et du fonctionnement des programmes, des relations entre acteurs et des principaux résultats. Elle a été traduite en arabe, en roumain et bulgare. L'enquête nous a permis de nous appuyer sur des tendances solides pour réaliser les entretiens individuels ou collectifs. Les répondants ont pu répondre de différentes manières: directement sur internet, par fichier électronique ou sur papier.

**Tableau 2: Répondants de l'enquête**

| Catégories                            | Nombre de répondants |
|---------------------------------------|----------------------|
| PCPA Congo                            | 61                   |
| Programme Concerté Maroc              | 35                   |
| PROCOFIL (Roumanie-Bulgarie-Moldavie) | 27                   |
| Joussour (Algérie)                    | 57                   |
| PROJEG (Guinée)                       | 30                   |

- trois missions de terrain ont été réalisées fin 2011, début 2012 au Maroc (Sylvain Colmet-Daage), en Guinée (Martin Vielajus) et au Congo (Jean Martial Bonis Charancle). Dans chaque pays un consultant national a renforcé l'équipe d'évaluation: Mustafa Boujrad au Maroc, Zéphirin Mogba au Congo et Ousmane Wann en Guinée. Les détails sur ces missions de terrains sont disponibles dans les annexes.

Lors de ces missions de terrain nous avons concentré notre réflexion sur les programmes générés par l'instrument: leurs caractéristiques, objectifs, stratégies et résultats.

Le chef de mission a participé à chacune des missions de terrain selon un format variable: au Maroc (3 jours), participation à l'assemblée plénière du PCM et à l'assemblée constituante du REMAJEC; en Guinée (3 jours), réalisations d'interviews et participation à la réunion de restitution organisée par le PROJEG; au Congo (10 jours), réalisations d'interviews, de visites d'organisations et restitution pour les membres du PCPA-Congo organisée par la cellule exécutive.

- Près de 200 interviews semi-directifs ont été réalisés, soit environ 120 lors des trois missions de terrain, et environ 70 "hors terrain" lors de la phase de cadrage et lors de la phase d'évaluation proprement dite. Les interviews de la phase d'évaluation ont été réalisées pour la plupart entre décembre 2011 et mars 2012.

**Tableau 3: Interviews effectués, par catégorie**

|   |    |
|---|----|
| Pouvoirs publics France   | 20 |
| Pouvoirs publics pays partenaires   | 15 |
| OSC-France  | 34 |
| OSC-Pays Partenaires  | 97 |
| Personnes ressources  | 10 |
| Autres acteurs de la coopération (Nations Unies, Union Européenne, autres bailleurs, coopération décentralisée) | 14 |

- L'équipe d'évaluation a profité de la durée longue de cette évaluation pour participer à divers moments importants des PCPA: Comité de Pilotage du PCPA Guinée à Paris en octobre 2011, Comité de pilotage du PCPA Congo à Paris en novembre 2011, bilan à mi-parcours du PCPA Algérie à Tipaza (Algérie) en octobre 2011, réunion inter PCPA Maroc et Algérie à Marseille, en décembre 2011.
- Une note intermédiaire a été présentée au comité de pilotage le 23 janvier 2012. Le rapport provisoire a été envoyé le 15 mars et a été présenté au COPIL le 03 avril 2012. Le rapport d'évaluation a été finalisé suite aux commentaires reçus. La version finale a été envoyée le 31 mai 2012.

## 1.4 Contraintes, limites

Cette évaluation présentait plusieurs challenges sur le plan méthodologique:

- son objectif principal était de faire le point sur un instrument ayant généré une série de programmes. Le regard sur les programmes est nécessaire à l'évaluation de l'instrument mais nécessite un angle d'attaque particulier;
- la dimension de méta-évaluation était également complexe dans la mesure où les évaluations précédentes ne portaient que peu sur l'instrument et beaucoup plus

sur les programmes et leur gouvernance. Les zones où l'évaluation a du produire de nouvelles données étaient donc plus étendues que prévues;

- l'absence de définition "officielle" récente de l'instrument a rajouté un élément de complexité. Les évolutions de l'instrument l'ont éloigné de son cadre initial, rendant l'évaluation de l'instrument plus difficile. Doit-elle être faite en fonction des objectifs initiaux ou en fonction de nouveaux objectifs, exprimés de plus différemment par divers acteurs ?

Cette évaluation s'est déroulée sur une période longue (juin 2011-juin 2012), ce que nous considérons comme un point fort, car il a permis à notre équipe de progresser dans sa réflexion. Cependant, à l'intérieur de cette période de 1 an, le nombre de jours alloué à l'évaluation n'était pas suffisant et nous l'avons largement dépassé.

Nous n'avons pas eu de difficulté particulière d'accès aux répondants importants pour cette évaluation.

## 1.5 Plan du rapport

Ce rapport comporte 9 sections. Cette introduction en constitue la section 1. La section 2 s'intéresse à l'instrument PCPA, sa conception, son évolution et ses principes fondateurs. La section 3 fait le point sur les programmes générés et établit une typologie des PCPA. Dans les sections 4, 5 et 6, nous nous focalisons sur le fonctionnement des programmes. La section 4 porte sur la gouvernance et la participation des acteurs. La section 5 se penche sur les stratégies opérationnelles dans le domaine de la thématique, de l'espace d'intervention et du financement des membres. La section 6 porte sur la communication et l'apprentissage. Dans la section 7, nous établissons un bilan des résultats attachés à l'instrument. A partir de la section 8, nous nous tournons vers l'avenir de l'instrument PCPA. La section 8 contient une analyse prospective sous plusieurs angles. La section 9 présente nos recommandations concernant les orientations à donner à l'instrument et aux programmes.

Notre rapport comprend également un volume séparé d'annexes qui contient notamment: la documentation consultée; la liste des personnes interviewées; le planning des missions de terrain; le guide d'enquête et une synthèse des résultats; des compléments d'informations et d'analyse sur certains sujets.

## 2 L'instrument PCPA

---

"First we shape our tools and then they shape us" (Marshall McLuhan)

### 2.1 Histoire et contexte

#### 2.1.1 Genèse de l'instrument PCPA

**L'instrument PCPA est conçu au début des années 2000, dans le cadre d'une réflexion qui porte sur le soutien public à la coopération non gouvernementale, ainsi que sur les relations entre acteurs non-gouvernementaux et gouvernementaux. Du côté gouvernemental, le produit de cette réflexion est inscrit dans un document, le Vade Mecum, dont le volume 2 introduit trois nouveaux instruments: la convention programme, le programme inter-associatif et le PCPA.**

##### 1995-2000: les programmes prioritaires

**Dès 1995**, de nouvelles formes de relation contractuelles sont testées entre le Ministère de la Coopération, le Ministère des Affaires Étrangères (MAE), puis Ministère des Affaires Étrangères et Européennes (MAEE) et les ONG. Les instruments suivants en découlent: programmes prioritaires<sup>1</sup>, conventions d'objectifs, dotations aux partenariats.

**Les programmes prioritaires apparaissent comme les "ancêtres" des PCPA.** Ils avaient pour objectif de *"soutenir l'initiative de plusieurs OSI regroupées autour d'un chef de file pour la mise au point et la réalisation d'actions communes au Nord comme au Sud, en fonction des objectifs communs arrêtés après concertation entre les organismes privés et les administrations concernées"* <sup>2</sup>.

Ces programmes ont tenté d'apporter une réponse au constat de manque de cohérence et de saupoudrage liés à l'approche par projets menés indépendamment des uns des autres. L'évaluation transversale des programmes prioritaires a mis en avant les conclusions suivantes:

- la relation entre ONG restait essentiellement concurrentielle plus que collaborative;
- le focus des programmes restait placé sur l'action au détriment des axes transversaux;
- la concertation ONG/pouvoirs publics n'était pas beaucoup plus importante que dans le cas des cofinancements classiques;
- les acteurs locaux conservaient une présence assez discrète dans les processus;
- les capacités à définir des mécanismes efficaces d'animations restait faible ;
- la relation avec le MAE restait assez fonctionnelle.

(Source: Propositions pour les programmes concertés entre acteurs. CIEDEL. 2001; Synthèse des évaluations des programmes prioritaires. CIEDEL. 2001).

Malgré la mise en lumière de difficultés, l'innovation engagée au sein des programmes prioritaires est restée une priorité. Un document de préparation des PCPA indique par exemple que *"les principaux constats qui avaient amené il y a 5 ans à mettre en place*

---

<sup>1</sup> Ce type de programme a été mis en œuvre au Vietnam, en Palestine, au Burundi et au Burkina Faso.

<sup>2</sup> COCODEV, Appel à Initiatives Vietnam, 08/07/96

les programmes prioritaires, continuent à militer en faveur d'une plus grande concertation dans l'action entre les différents acteurs de la solidarité internationale" (Propositions pour les programmes concertés entre acteurs. CIEDEL. 2001). Le même document souligne qu' "*il n'existe pas de dispositif spécifique qui prenne en compte le caractère novateur de ce type de concertation pouvoirs publics - acteurs non gouvernementaux autour de priorités partagées*"<sup>3</sup>.

D'où un certain nombre de recommandations (élaborées en 2000-2001) pour un nouveau type de programme "concerté" dans lequel sera recherché:

- un déplacement du centre de gravité vers le Sud;
- une meilleure cohérence entre les partenaires;
- une animation et des mécanismes de suivi et de concertation revisités;
- une implication des pouvoirs publics (du Nord au début) afin de développer des synergies entre acteurs publics et non gouvernementaux.

## 2.1.2 La vision initiale associée à l'instrument

**La conception a eu lieu essentiellement au sein de la MAAIONG.** Un des "concepteurs" indique que c'est une "*petite équipe marginale qui a avancé sur des intuitions et des convictions et qui a travaillé de manière confidentielle*". La même personne précise que la conception s'est faite dans un cadre contraint: "*en 2000, on a du être prudent car nous n'avions pas beaucoup de support, ni dans les ONG, ni au MAEE*". **La doctrine n'est pas très élaborée:** "*on ne voulait pas mettre trop de normes, mais plutôt mettre en avant pragmatisme et souplesse*".

Un autre "concepteur" rappelle que "*l'idée de départ était de rechercher une cohérence entre les actions d'un groupe réduit d'acteurs, dépasser le binôme Nord-Sud. Une innovation était la co-maîtrise d'ouvrage avec les pouvoirs publics français. Le MAEE voulait être porteur; à la fois s'alimenter et alimenter*". Pour ce répondant, les PCPA sont rapidement devenus des programmes "plateformes" d'appui à la société civile du Sud et il rappelle que ce n'était pas la vision initiale.

Un autre témoin de l'époque souligne que: "*la mise en place de cet instrument s'est faite dans un esprit d'expérimentation assumée car on avançait sur un terrain finalement peu connu et mal maîtrisé, novateur. Le cadre a été conçu pour laisser la possibilité aux acteurs impliqués de construire des programmes selon leurs contraintes, leurs capacités, et leurs ambitions, et pour laisser l'innovation s'exprimer librement. Personne ne savait à l'origine, comment les acteurs publics du nord et du sud, ni comment les OSC françaises et du sud s'approprieraient l'instrument et lui donneraient de la chair*".

**L'aventure PCPA a donc une dimension d'expérimentation et d'innovation,** que l'on retrouve dans le vocabulaire (laboratoire, programmes-processus, par exemple) qui est abondamment utilisé dans la documentation des PCPA.

Plusieurs instruments sont conçus en même temps que le PCPA. Les encadrés ci-dessous montrent qu'il y avait une volonté de couvrir un ensemble de situations, différenciées principalement par les acteurs impliqués et les relations entre eux.

---

<sup>3</sup> On parle ici de concertation entre acteurs Nord

L'encadré ci-après montre que **la finalité de renforcement des sociétés civiles du Sud constitue la toile de fond des trois instruments et n'est pas spécifique au PCPA.**

#### **Encadré 1: Caractéristiques initiales des PCPA, CP et PIA (1)**

Les conventions programmes, les programmes inter-associatifs, et les **programmes pluri-acteurs** présentent les caractéristiques communes suivantes :

- Ils ont un impact plus important et une meilleure visibilité notamment en matière de **renforcement des sociétés civiles du sud,**
- Ils correspondent à un ensemble d'actions de coopération formant un tout cohérent et présentant une dimension significative,
- Ils permettent aux associations et autres partenaires d'apprendre à travailler ensemble,
- Ils conduisent les associations à passer à une dimension plus importante, à mieux se faire connaître et à accéder ainsi à d'autres financements, notamment multilatéraux,
- Ils doivent permettre de structurer **une relation plus partenariale entre le ministère des Affaires étrangères (MAE) et les associations,**
- L'élaboration de ces opérations doit tenir compte des programmes bilatéraux du ministère des Affaires étrangères et des documents stratégiques pays des postes
- Ils impliquent davantage les services techniques du MAE et les Services de coopération et d'action culturelle (SCAC) des ambassades de France,
- Faisant l'objet d'une évaluation obligatoire, ils doivent permettre une capitalisation susceptible d'apporter des enseignements sur la méthodologie, et **d'actualiser normes, méthodes et démarches d'intervention.**

(Source: *Vade Mecum Volume 2*)

L'encadré 2 permet de mieux comprendre que, ce qui distingue les PCPA des autres instruments conçus à la même époque, c'est essentiellement le montage portant sur les acteurs impliqués: **le rapprochement des acteurs institutionnels et non gouvernementaux constitue la spécificité initiale majeure des PCPA.**

#### **Encadré 2: Caractéristiques initiales des PC, PCPA et PIA (2)**

**CP:** Etablie pour une durée de trois à quatre ans, la convention programme est un **ensemble cohérent d'actions** (réalisations, formations, séminaires, mises en réseaux...) regroupées pour constituer une intervention globale de développement **mise en œuvre par une association de solidarité internationale** dans une ou plusieurs zones géographiques définies.

**PCPA:** Le programme concerté pluri-acteurs (PCPA) est **un ensemble cohérent d'actions de développement rassemblant dans une zone donnée des acteurs institutionnels et non gouvernementaux** autour d'une stratégie collective forte. Il est établi pour une durée de trois à quatre ans.

**PIA:** Etabli pour une durée de trois à quatre ans, le programme inter-associatif (PIA) est un **ensemble cohérent d'actions** (réalisations, formations, séminaires, mises en réseaux...) regroupées pour constituer une intervention globale de développement, et mises en œuvre dans une ou plusieurs zones géographiques par **plusieurs associations de solidarité internationale**, décidées à intervenir avec une cohérence conceptuelle, géographique et thématique forte.

(Source: *Vade Mecum Volume 2*)

Les contours de l'instrument sont donc larges, des indications complémentaires apportés par le Vade Mecum et présentées dans le tableau suivant montrent qu'il peut s'appliquer à des thématiques, et des territoires variés.

### **Encadré 3: Caractéristiques spécifiques initiales des PCPA**

Plus précisément, le PCPA est :

- porté par plusieurs acteurs non gouvernementaux français, éventuellement européens et par des partenaires locaux,
- le produit d'une initiative concertée entre le ministère des Affaires étrangères et des acteurs non-gouvernementaux compétents sur différents champs sectoriels ou méthodologiques,
- réalisé de manière concertée et complémentaire par ceux-ci dans un territoire et autour d'une ou plusieurs thématiques en appui aux partenaires locaux.

Il est réalisé par un ensemble d'acteurs non gouvernementaux placés sous la responsabilité d'un chef de file de statut associatif choisi en commun, en collaboration étroite avec le ministère des Affaires étrangères.

Outre la finalité de renforcement des sociétés civiles du sud, le programme concerté pluri-acteurs poursuit par ailleurs les objectifs suivants :

- répondre à des priorités stratégiques partagées par le MAE et les acteurs non gouvernementaux et contribuer, le cas échéant, à la définition de celles-ci,
- encourager la concertation entre acteurs publics et privés sur la base des besoins concrets de terrain, favoriser ainsi des synergies entre gouvernemental et non gouvernemental et assurer un impact plus important et une meilleure visibilité aux actions communes,
- tester dans la pratique l'articulation entre acteurs de nature différente (outre l'Etat, les associations, y compris les organisations de solidarité issues de l'immigration -OSIM-, les collectivités locales, les hôpitaux, les centres de recherche...), permettant d'ouvrir ainsi de nouvelles pistes en matière de coopération et d'élaborer de nouvelles méthodologies et normes,
- contribuer à des rapprochements durables entre ces acteurs conduisant à de nouveaux partenariats et à la constitution de consortium ; leur permettre ainsi d'atteindre une masse critique suffisante et d'accéder à d'autres sources de financements, notamment multilatéraux,
- structurer des relations de partenariat entre le MAE et les acteurs non gouvernementaux dans le montage et la réalisation de programmes; renforcer de cette manière la relation avec les SCAC ainsi qu'avec les services techniques et géographiques du ministère,
- favoriser un travail de capitalisation destiné à diffuser les enseignements des opérations conduites, auprès des partenaires du Sud et d'autres associations du Nord.

*(Source: Vade Mecum Volume 2)*

**On comprend, à la lecture du Vade Mecum, que l'instrument PCPA vise essentiellement le renouvellement des pratiques des acteurs français, tandis que la société civile du Sud est en arrière plan.**

Parmi les instruments conçus à cette époque, le PCPA apparaît comme celui remettant le plus en cause les pratiques habituelles, du fait de la participation des pouvoirs public français dans la conception et dans le pilotage du programme, dans la volonté d'inclusion d'une variété d'acteurs, ainsi que dans l'ambition des acteurs publics de ne pas être seulement un guichet, mais un partenaire de développement pour la société civile.

L'objectif d'influence sur les politiques publiques (thème considéré aujourd'hui comme majeur dans les PCPA) n'est pas présent dans la documentation du début. Ainsi, l'expression "politiques publiques" n'est pas utilisée dans le tome 2 du Vade Mecum, dans lequel on parle d'"encourager la concertation entre acteurs publics et privés sur la base des besoins concrets de terrain". D'ailleurs, si les rôles du MAEE et du SCAC sont

bien précisés, la participation des pouvoirs publics du Sud dans les instances de gouvernance n'est initialement pas prévue.

### 2.1.3 Evolution de l'instrument

**L'instrument PCPA a largement évolué entre 2000 et 2011. Cette évolution a été rendue possible par le fait que l'instrument était délibérément souple et on peut dire que, dans une certaine mesure, ce sont les acteurs et les programmes qui ont façonné l'instrument et non l'inverse.**

**Cette évolution s'est faite de façon progressive, au sein des programmes et sans qu'elle ne fasse l'objet de véritable décision.** Il est frappant de voir que si tout le monde s'accorde aujourd'hui pour reconnaître des évolutions importantes dans l'instrument PCPA, le texte fondateur et "réglementaire" des PCPA à savoir le Vade Mecum du MAEE n'a jamais été modifié.

Il n'existe pas aujourd'hui de document officiel se substituant au Vade Mecum. Les termes de références de cette évaluation proposent cependant une définition actualisée de l'instrument PCPA en 2011.

#### **Encadré 4: Caractéristiques actuelles des PCPA (d'après les TDR de cette évaluation)**

Il s'agit d'un type de programme visant à appuyer la structuration collective des organisations de la société civile des pays d'intervention dans le but de renforcer leurs actions et à favoriser le dialogue sur les politiques publiques avec les pouvoirs publics de ces pays, ceci dans une perspective plus large d'appui à la gouvernance démocratique.

Ces programmes ont également pour ambition d'aider à la transformation des pratiques en terme de coopération internationale, en contribuant à instaurer de nouvelles relations Nord-Sud et des modes de gouvernance de projet plus équilibrés.

Plus qu'un instrument financier destiné à soutenir les initiatives des ONG françaises, l'instrument PCPA est à la fois un concept de programme et un ensemble de règles de financement et de mise en œuvre. Son originalité réside dans ces règles et dans sa finalité. Il a été conçu pour soutenir les sociétés civiles de pays partenaires dans leurs deux missions « politiques » : peser sur la définition et la mise en œuvre des politiques publiques et contribuer à la gouvernance démocratique.

Les PCPA tentent d'instaurer « un jeu à 4 » (OSC du Sud et du Nord, pouvoirs publics du Sud et du Nord) en prenant la mesure de ce que nécessite un renforcement institutionnel et organisationnel des sociétés civiles du Sud afin qu'elles deviennent des partenaires compétents et reconnus des pouvoirs publics et que les politiques mises en œuvre correspondent aux besoins réels des populations. Ces programmes rassemblent au-delà des ONG, en incluant d'autres acteurs non étatiques selon les programmes comme les syndicats, des associations dont la coopération n'est pas l'objet social de départ, et des collectivités locales ainsi que des représentants des pouvoirs publics.

La durée prévue de ces programmes est d'environ 10 ans (3 phases de 3 ans qui font l'objet d'une évaluation externe en fin de phase, de documents programmes et d'une instruction spécifiques à chaque phase, parfois précédées d'une phase pilote).

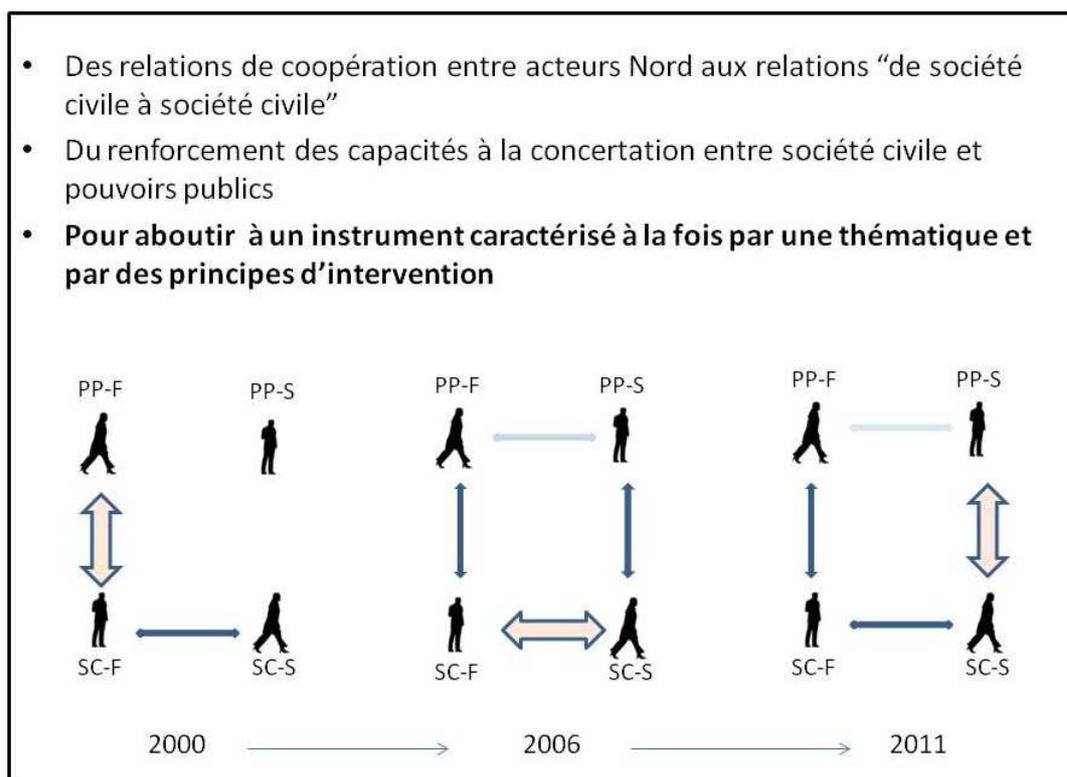
Les 2 principaux objectifs complémentaires de l'instrument PCPA sont :

- Le renforcement de capacités et l'appui à la structuration collective des OSC du Sud, en particulier dans le domaine de l'analyse et de la contribution au dialogue et la mise en œuvre de politiques publiques.
- Le renforcement de la concertation pluri-acteurs sur les politiques publiques.

*(Source: TDR de l'évaluation stratégique de l'instrument PCPA)*

La comparaison entre la définition actuelle et le Vade Mecum met en avant des évolutions qui affectent la mise en œuvre et la finalité et des PCPA et qui sont symbolisées dans la figure ci-après.

**Figure 1: Évolution de l'instrument PCPA**



**Le "centre relationnel" de l'instrument PCPA s'est déplacé fortement. On est passé d'un instrument franco-français dans lequel la société civile du Sud est en quelque sorte le "public cible" à un instrument qui promeut une relation de société civile à société civile, puis à une mise en avant du besoin de concertation entre acteurs du Sud.** Ce focus actuel sur les relations entre société civile et pouvoirs publics du Sud a lieu au sein d'un concept plus large d'échanges et de collaboration, nommé "Jeu à 4" qui s'est peu à peu imposé dans l'imaginaire des PCPA.

La durée des programmes qui étaient de 3 à 4 ans dans le Vade Mecum est maintenant implicitement de 10 ans.

En ce qui concerne la finalité, l'objectif initial était le "*renforcement des sociétés civile du Sud*" sans plus de précision, et on peut penser qu'il s'agissait à l'époque essentiellement du renforcement des capacités des sociétés civiles à mettre en œuvre des actions de développement. L'objectif d'influer sur les politiques publiques apparaît déjà clairement en 2008 dans le document de capitalisation "*Mieux Faire Société Ensemble*" dont le chapitre perspective commence par "*s'il est un consensus propre au début de ce 21ème siècle en matière de coopération au développement, c'est bien celui de promouvoir «la participation de la société civile à l'élaboration, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des politiques de développement»*". L'objectif de gouvernance démocratique apparaît lui dans les TDR de la présente évaluation qui précise que l'instrument PCPA a été conçu pour soutenir les sociétés civiles de pays partenaires dans leurs deux missions «politiques»: peser sur la définition et la mise en œuvre des politiques publiques et contribuer à la gouvernance démocratique.

## 2.1.4 Contexte externe

L'instrument PCPA est conçu alors que montent en puissance des interrogations sur le rôle de la société civile et l'efficacité de l'Aide. Plusieurs processus de réflexion sont en cours parallèlement: consensus de Monterrey rédigé en 2002 (UN); Processus de Palerme (UE) depuis 2002 également; la déclaration de Paris (2005), et le forum d'Accra (2008).

**Les évolutions des discours et des pratiques de coopération et notamment le passage d'une vision de la société civile comme acteur social, prestataire/opérateur<sup>4</sup> de services essentiels, à celle d'un acteur politique, interlocuteur des bailleurs et des pouvoirs publics, ont eu un fort impact sur les PCPA et ont contribué à faire évoluer l'instrument.**

Le PCPA reflète en France dès 2000, une réflexion sur l'organisation de l'Aide. Il a sans doute été précurseur dans plusieurs domaines (gouvernance, importance donnée à la concertation entre pouvoirs publics et société civile) mais ses objectifs sont maintenant partagés par un très grand nombre de bailleurs, de programmes et d'ONG.

*Au niveau international: le renouvellement des principes et des modalités de l'Aide au développement; une double voie potentiellement contradictoire*

Une vision nouvelle du rôle de la société civile au Sud

**A partir des années 90, la communauté internationale développe une vision plus ambitieuse du rôle de la société civile dans les processus de coopération. L'importance de la société civile découle directement de la place qui lui est attribuée dans les transitions démocratiques.** Comme nous le rappelle Andréa Teti<sup>5</sup>: "[...] *bien que le vent initial d'optimisme sur la « transitologie », concernant l'inéluctabilité de la troisième vague mondiale de démocratisation ait été remis en cause [...], une société civile forte n'en demeure pas moins l'élément essentiel dans les recettes préconisées pour négocier les transitions et pour la consolidation de la démocratie*".

En Afrique francophone, le début des années 1990 voit se dérouler une série de conférences nationales, d'abord au Bénin, puis au Gabon, au Congo, au Niger, au Mali, au Togo, au Zaïre et au Tchad, qui sont considérées comme un élément de réussite de la transition démocratique. L'épisode des conférences nationales a joué un rôle majeur sur le développement, la structuration et le positionnement de la société civile dans ces pays.

**Les OSC ne sont plus simplement perçues comme bénéficiaires mais comme des acteurs politiques en tant que tels ayant une valeur propre.** Au niveau européen par exemple, l'accord de Cotonou de 2000 témoigne de cette prise en compte accrue des OSC dans les programmes, en explicitant la nécessité de les associer à tous les stades du développement d'une politique. Le Consensus Européen sur le Développement revient également sur le rôle des OSC.

On assiste donc depuis une quinzaine d'années à un changement progressif mais profond et généralisé de la position de l'ensemble des bailleurs sur le rôle de la société civile du Sud, qui s'accompagne d'un questionnement sur le rôle des ONG du Nord. D'une

---

<sup>4</sup> Nous utilisons dans ce document ce vocable de prestataire ou opérateur pour qualifier le travail effectué par les OSC, acteurs sociaux, auprès de leur public cible. Ce vocable ne qualifie pas la relation entre ces OSC et leurs bailleurs de fonds.

<sup>5</sup> Teti, A. 2011. Société civile et politique de démocratisation. In Les Sociétés Civiles dans le Monde Musulman, sous la direction de A. Bozzo et JP. Luizard. Ed. La Découverte

manière schématique, les bailleurs de fonds semblent avoir adoptés une stratégie par étapes dans laquelle la progression des OSC du Sud s'accompagne d'une évolution du rôle des OSC du Nord.

Etape 1: Obligation pour les ONG du Nord de présenter des projets avec des partenaires du Sud qui doivent participer de plus en plus activement à l'élaboration et la mise en œuvre des projets.

Etape 2: Ouverture aux OSC du Sud de certaines lignes de financements, qui étaient jusqu'alors réservées aux ONG du Nord (par exemple la ligne Acteurs Non Etatique de la commission européenne). Les ONG du Nord sont invitées à concentrer leurs actions sur le renforcement des capacités des OSC du Sud (professionnalisation, renforcement des capacités opérationnelles).

Etape 3: Les OSC du sud sont invitées à participer de plus en plus activement au dialogue avec les pouvoirs publics et à l'élaboration des politiques publiques. Les ONG du Nord sont invitées à les appuyer dans ce processus (renforcement des capacités "politiques" des OSC du Sud, appui à la mise en réseau, etc.). De très nombreux programmes de renforcement de la société civile sont mis en place.

### Une progressive « redécouverte de l'Etat » par les acteurs de la coopération

**En parallèle, l'attention croissante portée sur l'appropriation de l'aide, et la « redécouverte de l'Etat » comme acteur central des processus de développement (porté notamment dans les principes de la Déclaration de Paris – 2005, et du Forum de Haut Niveau de Accra - 2008) met en avant des modalités d'aide budgétaire et d'aide sectorielle « de nouvelle génération » :** il ne s'agit pas seulement, par ces dispositifs, d'un simple transfert financier mais aussi d'un renforcement des capacités à le gérer, des capacités de dialogue politique et d'évaluation de la performance. Cette évolution s'accompagne de risques nouveaux :

- une recentralisation du pouvoir et des ressources dans les mains du gouvernement;
- une possible instrumentalisation des OSC, et un affaiblissement potentiel de leur capacité de leur fonction de veille, d'information et de plaidoyer;
- un affaiblissement possible des lignes de financements en direction des OSC, et donc de leur capacité à se développer et se mettre en réseau.

La mise en avant du principe d'appropriation et d'alignement aux priorités établies par l'Etat partenaire a pu ainsi faire naître le danger d'une approche trop unilatérale et statocentrée des processus de développement, et le risque d'un déficit démocratique (dénoncés notamment par une partie du monde associatif au Nord et au Sud).

### La nécessité de convergence de ces deux approches

**Il s'est donc agit d'identifier les outils permettant d'articuler ces nouvelles modalités de l'Aide et le principe d'un développement « participatif » accordant aux OSC un rôle stratégique aux côtés de leurs Etat dans l'élaboration, la mise en œuvre, et l'évaluation des politiques de développement.** La déclaration d'Accra a notamment contribué à faire converger ces 2 dynamiques en cherchant à élargir le principe « d'appropriation » plus largement qu'au périmètre de l'Etat partenaire, et en cherchant à favoriser les formes de soutien pluri acteurs, permettant de renforcer la relation entre cet Etat partenaire et sa société civile.

Il s'agit également de plus en plus pour les bailleurs de chercher à mieux comprendre cette relation, en analysant plus finement le profil et le positionnement des sociétés civiles de chaque pays et la manière dont peuvent s'exercer et cohabiter différentes sources d'autorité.

## *En France: une recherche innovante sur les relations entre acteurs de l'Aide*

**Si l'instrument PCPA s'est développé antérieurement puis en parallèle de la formulation des nouvelles orientations de l'Aide, il apparaît de fait aujourd'hui comme un instrument privilégié permettant d'y répondre et de dépasser les contradictions potentielles qu'elles ont pu faire naître :**

- **en permettant de sortir d'une approche binaire, distinguant une logique de coopération Etatique bilatérale et le simple soutien à une coopération « non gouvernementale »,**
- **en renforçant les pratiques de concertation au Nord et au Sud.**

Il permet ainsi d'articuler notamment les deux orientations actuelles de la coopération - qui risquent de se poser en contradiction l'une de l'autre lorsqu'elles sont conçues de manière trop étanche - en cherchant à dessiner de nouveaux liens de coopération au sein d'un « jeu à 4 » renouvelé.

L'instrument PCPA est aujourd'hui en cohérence avec les orientations de la coopération française, telles qu'elles sont exprimée notamment dans le récent Document-Cadre *Coopération au Développement : une vision française*<sup>6</sup>. Ce document permet en effet de mettre en avant des priorités de la coopération qui font directement écho au rôle des PCPA :

- en matière de reconnaissance du rôle central des OSC du Nord et du Sud, dans toute leur diversité :  
*"De plus en plus professionnalisées, les organisations non gouvernementales jouent un rôle significatif en termes (...) d'expertise, de renforcement des capacités et de connaissance des organisations locales et de travail en réseaux (3.36)".*  
*"Les organisations syndicales et autres organisations socioprofessionnelles (...) contribuent à renforcer le dialogue social, qui participe du renforcement de la gouvernance démocratique" (3.40);*
- ou en matière de mise en avant des logiques de mise en réseau et de participation des OSC :  
*"La participation des citoyens et de la société civile sera donc systématiquement recherchée dans les actions bilatérales mises en œuvre (...) qu'il s'agisse de leur association par l'Etat partenaire en amont, à la définition des politiques publiques, au pilotage, au suivi et à l'évaluation des actions soutenues "(3.81);*

**Plus largement l'instrument PCPA accompagne en France l'évolution des acteurs et des pratiques de coopération à l'œuvre au cours de ces dernières années, à travers notamment:**

- **une diversification des acteurs du développement:** implication croissante d'acteurs moins traditionnels du développement tels que les syndicats, fondations, acteurs ayant une pratique sociale en France, etc.;
- **une remise en cause du mode d'intervention traditionnel des ONG de développement :** remise en cause de la valeur ajoutée d'une présence opérationnelle directe de ces organisations dans les pays, et émergence des principes d'autonomisation et de droit d'initiative de la société civile au Sud;
- **un rôle grandissant des autorités locales,** avec le déploiement du processus de décentralisation dans les pays partenaires. Les autorités locales des pays partenaires, longtemps cantonnées à la gestion d'une série de services de bases, ont bénéficié du transfert de compétences accompagnant le processus de

---

<sup>6</sup> [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/doc.Cadre\\_FR\\_2011-2.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/doc.Cadre_FR_2011-2.pdf)

décentralisation. Elles se sont progressivement affirmées comme de nouveaux acteurs de la coopération internationale à travers la multiplication des dynamiques de coopération décentralisée. Les dynamiques de participation, de veille citoyenne et de coordination des actions de développement trouvent dans l'échelon local leur premier niveau de cohérence et s'appuient ainsi sur le rôle stratégique grandissant des collectivités.

## 2.2 Mise en perspective des principes fondateurs des PCPA

**L'instrument PCPA a fortement évolué et de nombreux répondants indiquent que "la doctrine s'est construite petit à petit", de telle sorte que, en fin de période, l'instrument PCPA apparaît basé sur une série de principes qui s'est peu à peu imposée comme un socle commun. Ces principes portent essentiellement sur deux visions structurantes pour les programmes: la nature de la « société civile », et le type de relations pouvoirs publics/société civile soutenu par les programmes.**

Dans cette section, nous revenons sur ces principes pour les approfondir et les questionner.

### 2.2.1 La « société civile » des PCPA

L'imprécision de la notion de société civile est à la fois un danger et un atout pour les acteurs de la coopération qui tentent de l'accompagner dans son renforcement. Atout dans la mesure où le « mythe » même de société civile peut se révéler fédérateur de forces sociales très distinctes ; mais risque aussi d'une conception préfabriquée par les acteurs du Nord de la nature d'une société civile, qui butterait sur la diversité des réalités sociopolitiques et culturelles des pays bénéficiaires.

Suivant les définitions, la société civile peut renvoyer pêle-mêle aux notions de tiers secteur, acteurs non étatiques, organisations non gouvernementales, secteur non lucratif, etc. Comment la définir au sein des PCPA ?

Dans le cadre de cette évaluation, nous proposons de mettre en avant une définition à la fois dynamique et politique pour illustrer l'approche de la société civile portée par les PCPA: **la société civile est « un lieu où (les individus) s'organisent volontairement pour faire reconnaître leurs droits et participent à l'élaboration du bien commun»<sup>7</sup>.**

Cette définition permet de mettre en avant et d'interroger deux éléments structurants de la vision des PCPA sur la société civile :

La croyance forte dans le rôle positif qu'une société civile forte joue dans les processus de démocratisation et de développement.

C'est la position que les acteurs des PCPA relaient fortement lorsqu'ils déclarent conjointement que les PCPA ont *"favorisé l'émergence d'une prise de conscience essentielle: au Nord comme au Sud, la concertation entre les Etats et leur société civile est indispensable pour mettre en œuvre des politiques efficaces de lutte contre la pauvreté et les inégalités et construire un Etat de droit"* (Mieux Faire Société Ensemble, p4).

---

<sup>7</sup> Haubert M., «L'idéologie de la société civile», dans Haubert M. et Rey P.-Ph. (coord.), *Les Sociétés civiles face au marché. Le changement social dans le monde post-colonial*, Paris, Karthala, 2000

Cette position est partagée par un grand nombre d'observateurs des dynamiques de transition politique. Dans "Les Sociétés Civiles dans le Monde Musulman", A. Bozo et JP. Luizard nous rappellent ainsi que *"au cours de la dernière décennie, on a pu remarquer l'existence d'une tendance occidentale (Europe et USA) qui vise à considérer la société civile comme source ou moteur de la démocratisation »*.

Pour autant, nombre d'analyses mettent en avant les limites d'une telle approche: le soutien à la société civile dans le cadre de régimes autoritaires vient avec le risque de produire des *"effets anti-démocratiques"*. Simon Tordjman, souligne que *"contraintes par un État qu'elles ne peuvent pas directement remettre en question, elles [les sociétés civiles] contribuent à la production d'un certain nombre d'effets émergents qui (...) iront en favorisant (...) l'appareil gouvernemental et/ou des organisations fanatiques à même de s'appuyer sur les écueils et les effets pervers de la stratégie occidentale"*.

Dans l'analyse des programmes, et notamment de ceux développés dans les contextes politique relativement autoritaires, nous nous sommes donc interrogés sur la manière dont les PCPA appréhendent les limites possibles d'une société civile vecteur de démocratisation.

### La prise en compte d'une société civile « volontairement organisée »

La notion d'organisation volontaire met en avant le principe selon lequel une société civile ne peut se construire qu'à partir de l'existence d'une sphère d'engagement autonome et organisée, entre l'État et le cadre privé ou communautaire. Cependant cette vision peut rapidement se refermer sur une logique d'association moderne et formalisée, plaçant de côté une grande part des dynamiques de mobilisation et de solidarité du pays. Elle pousse à interroger les PCPA sur le périmètre des acteurs de la société civile pris en compte :

- **Quelle place pour les formes d'organisation communautaire ?**

Cette vision de la société civile nous amène à nous interroger sur la place accordée aux formes traditionnelles de société civile issues directement des mécanismes de solidarité locaux et donc moins basé sur un engagement autonome des individus que sur une des formes d'engagements et des formes organisationnelles plus modernes davantage proches des modèles d'organisations de la coopération extérieure.

- **Quelle place pour les formes d'organisation religieuse ?**

De la même manière, il nous amène à nous interroger sur la place accordée aux sociétés civiles religieuses dans les programmes. La connotation même de l'expression « société civile » en français nous informe en premier lieu sur la place faite à la religion dans ce concept. Le terme « civil » caractérise en effet dans le vocabulaire français la dimension non-religieuse d'une société (le « mariage civil », « l'habit civil », etc.) Le déplacement progressif de la religion dans le champ du privé en France, tend en effet à donner une place à part relativement ambiguë, aux mouvements religieux au sein de la société civile. Or, les pays à forte tradition musulmane donnent à voir bien souvent l'enracinement et la légitimité d'un grand nombre de ces mouvements religieux, et leur capacité à se placer en position d'interlocuteurs privilégiés des populations locales et en principaux prestataires de services. La question se pose aussi dans les pays où les associations liées aux églises chrétiennes sont nombreuses et actives dans les services aux populations (éducation santé, assistance) et structurée en réseau.

- **Quelle place pour les logiques d'individus en réseaux ?**

La notion de société civile « organisée » nous amène à nous interroger sur la place des « réseaux d'individus » plus informels et moins institutionnalisés au sein des programmes. L'importance croissante accordée par les bailleurs aux formes nouvelles de société civile non institutionnalisée, (non organisée en association légalement constituée) est en effet aujourd'hui renforcée par les bouleversements récents dans le monde arabe. Le printemps arabe a permis de

mettre en avant l'importance des réseaux sociaux (et des technologies permettant de les porter), et de leur manière de construire des formes nouvelles de partage d'information et de mobilisation collective.

**L'analyse de la participation des acteurs dans les programmes (Cf. section 4.2) montre que les PCPA ont rarement dépassé les limites de la participation d'une société civile moderne, organisée, professionnalisée et partenaire traditionnelle de la coopération. Nous interrogeons les risques éventuels que cela fait courir à l'instrument dans la section "Analyse prospective" de ce rapport.**

## 2.2.2 Favoriser des synergies entre gouvernemental et non gouvernemental

Les PCPA cherchent à favoriser le dialogue et la collaboration entre une sphère gouvernementale et une sphère non gouvernementale, à travers une dynamique que nous résumons dans le paradigme « professionnalisation-concertation-influence ». Cette dynamique se fonde sur une série d'hypothèses que nous proposons d'interroger :

### Les PCPA affirment la nécessaire existence d'une sphère non-gouvernementale autonome, interlocuteur de l'Etat

Le brouillage entre sphère étatique et sphère de la société civile est une donnée essentielle d'un grand nombre de contextes sociopolitiques des pays partenaires. Ce brouillage peut être le fruit de la faible distinction des élites qui se retrouvent dans l'une et l'autre de ces deux sphères, ou de la dépendance d'une partie de la société civile aux financements publics nationaux. Dans des contextes de centralisme étatique, l'État peut également s'employer à créer de toutes pièces des organisations destinées soit à drainer des financements nouveaux dans certains secteurs sur lesquels il tend lui-même à réduire son budget, soit à brouiller les cartes dans secteurs et notamment celui des droits humains. L'intrication étroite entre sphère étatique et société civile peut alors apparaître comme l'outil d'une stratégie politique de légitimation de l'autorité politique: le «prestige talismanique» de la société civile permet de porter secours à un système politique en crise, mais aussi d'une certaine manière, à assurer paradoxalement sa stabilité.

Face à ce présupposé d'autonomie de la société civile R. Otayek<sup>8</sup> écrit ainsi: « *on peut se demander si l'émergence des sociétés civiles (...) n'est pas un simple réaménagement des formes et modalités de la régulation autoritaire qu'une société civile «domestiquée» aurait pour fonction de stabiliser et légitimer* »

Dans l'analyse des programmes, nous interrogerons la manière dont les PCPA ont pu adresser cet enjeu du brouillage des frontières et de la construction d'une société civile autonome. Et ce notamment dans les contextes de transition politique (tels que la Guinée) au sein desquels la crédibilité d'une société civile indépendante est rapidement susceptible d'être remise en cause.

---

<sup>8</sup> *Les sociétés civiles au Sud, un état des lieux dans trois pays de la ZSP: Cameroun, Ghana, Maroc*, ouvrage collectif coordonné par René Otayek, édité par la Direction générale de la coopération internationale et du développement, 2004, 163 p.

Les PCPA sont bâtis sur l'hypothèse que la professionnalisation est un préalable à l'acquisition par la société civile d'une crédibilité et d'une légitimité qui lui ouvrent la porte des débats politiques.

Le terme de professionnalisation de la société civile est aujourd'hui entendu de manière diverse. Selon un de nos répondants, *"le mot [professionnalisation] a traversé la période 2000-2010 mais son contenu a évolué. Initialement il visait la professionnalisation pour être opérateur. Société civile et développement est devenu société civile et influence politique. On a gardé le terme professionnalisation (qui recouvre maintenant légitimité, expertise, etc.) mais on a manqué la réflexion sur les capacités"*.

Cette évolution marque donc le passage d'une vision technique de la professionnalisation orientée autour de capacités administratives, financières et de mise en œuvre de projets, à une vision plus "politique" centrée sur la capacité d'influence.

Dans le cadre des PCPA, la notion d'influence a pris progressivement de l'importance et en constitue aujourd'hui un des enjeux explicites. En conséquence, dans la plupart des programmes, la logique de professionnalisation est basée sur l'émergence d'acteurs "mixtes" à la fois acteurs de terrain mais aussi acteurs politiques de plein droit. La continuité "services-dialogue politique" est alors vue comme une valeur qui éviterait la déconnexion avec la réalité du "terrain".

Cette logique soulève, dans l'analyse des programmes, deux questions concernant la capacité des acteurs à assumer ce double rôle: est-il réaliste de demander à des OSC de devenir à la fois des "experts" de l'action politique et de la fourniture de services essentiels; comment les acteurs doivent-ils s'organiser pour investir et valoriser les opportunités de concertation avec les pouvoirs publics?

Les PCPA se construisent sur une logique de concertation avec les pouvoirs publics

L'objectif de concertation avec les pouvoirs publics oblige la société civile à se questionner sur ses capacités à être force de proposition. Elle se doit de se présenter avec des analyses de qualité et être constructive. Son plaidoyer, pour ne pas être contestataire, ne doit pas être un bras de fer mais une présentation polie d'arguments. Somme toute, le nouveau paradigme entraîne la société civile vers une organisation sous forme de "think tank". On ne s'étonnera pas alors de voir fleurir les stratégies de plateformes ou de groupe de réflexion dont un objectif central est la fonction d'analyse des politiques sectorielles.

Ce nouveau paradigme ne vient pas sans compromis. Pour certains auteurs, cette logique de professionnalisation-concertation s'accompagne d'une possible dépolitisation du dialogue société civile/pouvoir public (*"Les régimes autoritaires ont désormais recours partout à la société civile, qui sert alors à dépolitiser l'espace public (on passe du « politique » au « professionnel »"*) (A. Bozzo et JP. Luizard) et peut agir comme un écran de fumée, dans le cadre d'une confusion entre libéralisation et démocratisation.

Cette question interroge plus largement sur le fait de savoir si le maintien d'une société civile contestataire nécessite le maintien de financements directs et non assujettis à des objectifs de concertation et dialogue entre société civile et pouvoirs publics.

## 2.2.3 Appréciation des principes par les participants des PCPA

Nous avons, en début d'évaluation, essayé de formuler ces principes sous forme de propositions soumises à l'appréciation des participants des PCPA dans le cadre de l'enquête initiale. Le tableau ci-après montre le niveau de support des répondants aux différentes propositions.

**Tableau 4: Appréciation des fondements des PCPA par leurs membres**

| PRINCIPES  | Niveau de support<br>(environ 200 répondants) |
|--|---|
| La mise en réseau des organisations de la société civile est nécessaire pour construire une voix collective vis-à-vis des pouvoirs publics   | Très fortement supporté                       |
| L'approche multi-acteurs permet de faire évoluer les relations des acteurs entre eux   | Très fortement supporté                       |
| La professionnalisation de la société civile permet d'ouvrir des espaces de concertation avec les pouvoirs publics   | Fortement supporté                            |
| Les habitudes prises dans le cadre du programme (de démocratie interne, de concertation, etc.) renforcent les capacités des organisations participantes  | Fortement supporté                            |
| La concertation avec les pouvoirs publics est l'approche la plus efficace pour que la société civile contribue à la définition des politiques publiques  | Fortement supporté                            |
| Le renforcement des capacités des acteurs de la société civile se fait plus efficacement dans un cadre multi-acteurs que dans le cadre de partenariats bilatéraux entre acteurs Nord et acteurs Sud et Est | Supporté                                      |
| Les organisations de la société civile prestataires de service pour leurs pouvoirs publics arrivent à conserver leur autonomie et jouer un rôle de contre-pouvoir  | Contesté                                      |

Ce tableau montre que les membres des PCPA sont convaincus qu'ils ne peuvent aller à la rencontre des pouvoirs publics de manière dispersée, la mise en réseau est incontournable. De même, la rencontre entre acteurs différents est plébiscitée, validant ainsi ce principe fondateur des PCPA. Les autres réponses clarifient la position des acteurs par rapport au paradigme: oui, la professionnalisation est une stratégie gagnante pour engager la concertation avec les pouvoirs publics; oui, la concertation est une approche efficace pour influencer les politiques publiques; oui, les organisations de la société civile s'attendent à des conséquences sur leur autonomie et leur rôle de contre-pouvoir.

**Les deux rôles qu'on veut faire jouer à la société civile (prestataire de services essentiels et acteur politique) sont donc bien à la fois complémentaires et contradictoires.**

## 2.3 Synthèse "L'instrument PCPA"

L'instrument PCPA est conçu au début des années 2000, essentiellement au sein de la MAAIONG, dans le cadre d'une réflexion qui porte sur le soutien public à la coopération non gouvernementale, ainsi que sur les relations entre acteurs non-gouvernementaux et gouvernementaux. Cette réflexion conduit à la création de trois nouveaux instruments<sup>9</sup>: la convention programme, le programme inter-associatif et le PCPA. La finalité de renforcement des sociétés civiles du Sud constitue la toile de fond des trois instruments

<sup>9</sup> Inscrits dans le Vade Mecum du Ministère Français des Affaires Etrangères et Européennes, Volume 2

tandis que le rapprochement des acteurs institutionnels et non gouvernementaux constitue la spécificité initiale majeure du PCPA.

Bien que les textes officiels n'aient jamais été modifiés, l'instrument PCPA a beaucoup évolué entre 2000 et 2010. Instrument souple, il a été influencé par ses acteurs, les contextes dans lesquels il a été utilisé, ainsi que par un contexte externe dominé par des réflexions sur la réorganisation de l'Aide et le rôle de la société civile. Les évolutions des discours et des pratiques de coopération et notamment le passage d'une vision de la société civile comme acteur social, prestataire de service, à celle d'un acteur politique, interlocuteur des bailleurs et des pouvoirs publics, ont eu un fort impact sur les PCPA et ont contribué à faire évoluer l'instrument.

L'évolution de l'instrument s'est faite selon deux grandes lignes:

- le "centre relationnel" de l'instrument PCPA s'est déplacé:
  - d'un instrument visant les relations entre acteurs du Nord dans lequel la société civile du Sud est en quelque sorte le "public cible",
  - à un instrument qui promeut une relation de société civile à société civile,
  - puis à la mise au premier plan d'une promotion de la concertation entre acteurs du Sud (société civile et pouvoirs publics);
- la finalité de l'instrument a également évolué:
  - initialement centrée sur le renforcement des capacités de la société civile du Sud,
  - elle a progressivement mis en avant la manière dont ce renforcement devait permettre aux sociétés civiles du Sud de jouer un rôle politique.

Faiblement dogmatique, l'instrument PCPA apparaît cependant basé, en fin de période sur une série de principes qui s'est peu à peu imposée comme socle commun:

- Une croyance forte dans le rôle positif qu'une société civile forte joue dans les processus de démocratisation et de développement.
- Une vision constructive de la relation avec les pouvoirs publics, basée sur la concertation plus que sur la contestation.
- L'hypothèse que la professionnalisation est un préalable à l'acquisition par la société civile d'une crédibilité et d'une légitimité qui lui ouvrent la porte des débats politiques.
- L'importance de la rencontre entre acteurs dans le cadre de processus "pluri-acteurs" ou "multi-acteurs", conceptualisé, dans le cadre de l'instrument PCPA, sous la forme d'un "jeu à 4".

Ces principes sont très largement endossés par les acteurs de la coopération internationale, cependant des voix s'élèvent pour mettre en garde contre les risques de dépolitisation et d'abandon d'une ambition de contre-pouvoir que le nouveau paradigme "professionnalisation-concertation-influence" fait courir à la société civile du Sud.

Dans la section suivante, nous nous penchons sur les programmes générés par l'instrument.

# 3 Programmes générés par l'instrument

## 3.1 PCPA en cours et passés

**Les premiers programmes concertés sont lancés au début des années 2000 au Maroc (PCM 1) et en Roumanie (PCER)<sup>10</sup>.** Ces deux programmes se déroulent entre 2002 et 2005. Ce sont des programmes articulés autour de partenariats bilatéraux entre OSC françaises et OSC des pays partenaires. En ce sens ils sont les héritiers directs des programmes prioritaires et on peut qualifier la période 2000-2005 de phase transitoire entre Programmes Prioritaires et PCPA. Une autre caractéristique importante est que ces deux premiers PCPA sont lancés dans des pays vivants une réelle transition démocratique. Un événement important de la période 2002-2005 est l'AG des acteurs marocains du PCM en 2003 qui entraîne des modifications majeures de la gouvernance qui seront reprises par les autres PCPA, avec notamment la mise en place d'une assemblée générale et d'un comité de pilotage uniques regroupant l'ensemble des acteurs français et marocains.

**Entre 2005 et 2008 sont lancés quatre autres PCPA, au Cameroun, en Guinée, en Algérie et au Congo, dans des contextes politiquement plus difficiles.** Le PCPA Cameroun est arrêté rapidement pour cause de conflits internes.

**Tableau 5: Objectifs des différents PCPA**

|  |  |
|--|--|
| PROCOFIL<br>(Roumanie-<br>Bulgarie-<br>Moldavie) | Dès son étude préalable le PROCOFIL est resserré sur la problématique de la bienveillance des enfants. L'objectif général en 2006-2007 est la lutte contre les maltraitances infantiles et de promotion des pratiques de bienveillance. En 2008, le PROCOFIL hausse la barre de ses objectifs politiques: l'objectif général devient l'"amélioration des politiques publiques dans le domaine de la protection de l'enfance".  |
| PCM (Maroc)                                      | Le PCM avait au départ un objectif large de lutte contre la pauvreté et les inégalités (1999-2005). Dans le cadre du PCM 2 il se recentre sur la jeunesse. L'objectif général est alors : "Ensemble pour accompagner la jeunesse marocaine à être actrice d'un développement humain et solidaire. Le PCM 3 (2010-2013) a le même objectif général mais se distingue par la dimension politique des objectifs spécifiques.  |
| JOUSSOUR<br>(Algérie)                            | Le PCPA Algérie est, dès son lancement, centré sur l'amélioration de la situation de la jeunesse et de l'enfance. C'est un programme qui met en avant le renforcement de la société civile. Son objectif général pour la période 2010-2012 est de "contribuer au renforcement des associations algériennes et françaises actives dans les domaines de l'enfance et de la jeunesse et à améliorer la prise en charge et la place de cette population cible en Algérie".   |
| PCPA-Congo                                       | Le PCPA Congo a, pour la période 2008-2011, trois objectifs généraux. Le premier porte sur le renforcement individuel des OSC (Renforcer l'efficacité et la crédibilité des OSC congolaises en tenant compte de leur diversité); le deuxième vise le renforcement des dynamiques collectives au sein des OSC congolaises; le troisième donne une dimension plus politique au PCPA-Congo. Il est de contribuer à l'amélioration du dialogue entre pouvoirs publics et société civile.   |
| PROJEG<br>(Guinée)                               | Le PROJEG se distingue dès sa première phase (2008-2010) par un objectif général faisant référence à la bonne gouvernance. L'objectif de cette phase est de "faciliter, dans le cadre d'un partenariat pluri-acteurs, la participation de la société civile et de la jeunesse guinéennes à la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques sectorielles de développement". La phase 2 renforce cette emphase du PROJEG sur la gouvernance démocratique et la contribution de la société civile aux politiques publiques. |
| PCPA<br>Cameroun                                 | Le PCPA Cameroun (2005-2007) visait le renforcement des OSC afin d'assurer la défense des droits de l'Homme et la promotion de l'Etat de droit. L'objectif général était libellé comme suit: "renforcer la capacité de négociation, de participation et d'interpellation de la société civile camerounaise sur des actions spécifiques dans le cadre dynamique d'une coopération renforcée et redéfinie entre les OSC-C et les OSC-F".   |

<sup>10</sup> Selon certains de nos répondants, le PCER ne doit pas être considéré comme un PCPA sensu stricto.

**Les principales caractéristiques de la période [2005-2009] sont l'ancrage au Sud et le renforcement des objectifs "politiques" des PCPA. Les PCPA sont toujours présentés essentiellement comme des programmes de renforcement de la société civile, mais la finalité de ce renforcement apparaît plus clairement. Il s'agit de participer à la définition et à mise en œuvre des politiques publiques.**

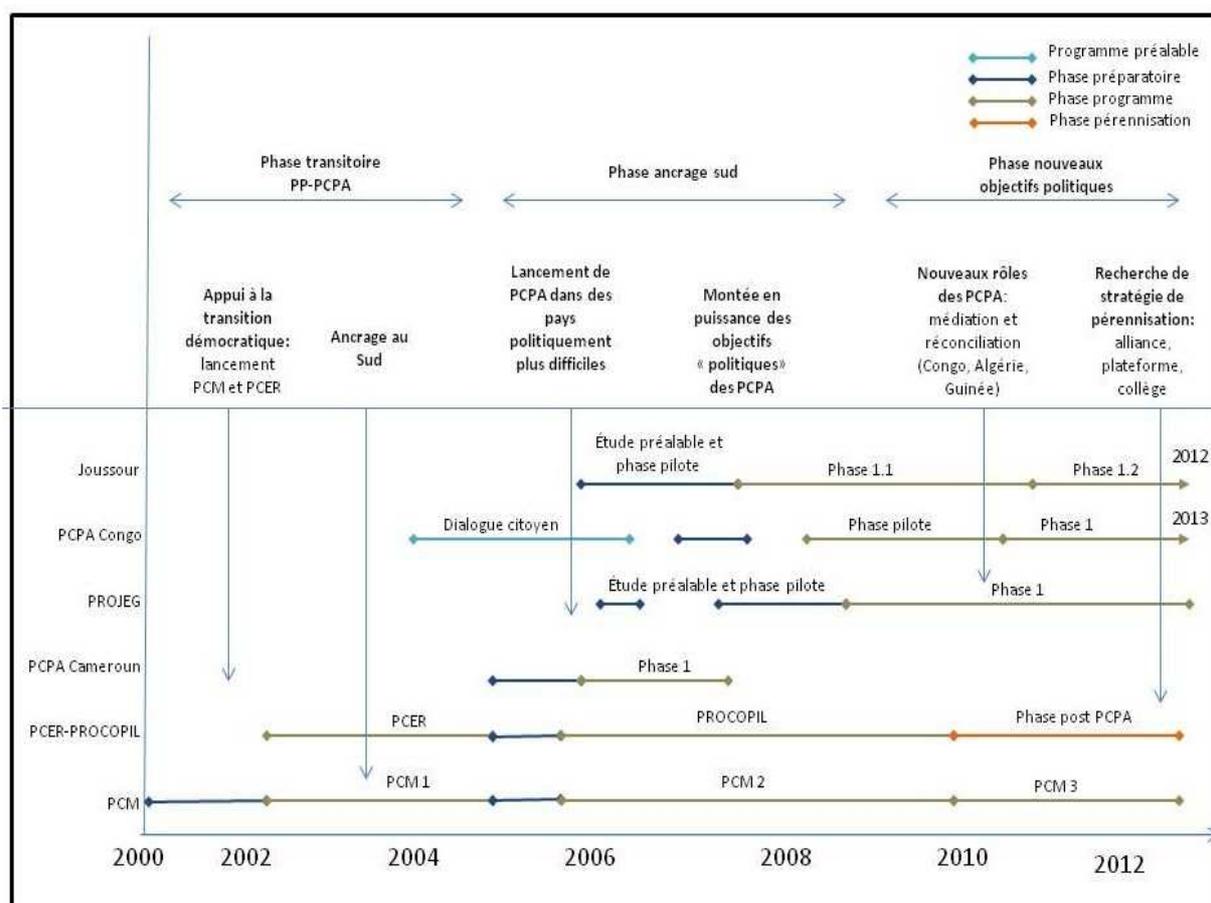
La période actuelle [2009-2013] est marquée par la fin programmée des premiers PCPA (PCM et PROCOPIL). La question de la pérennisation devient plus prégnante et influence même les PCPA qui ne sont pas en fin de cycle.

La période est aussi marquée par la découverte, "sur le tas", de nouveaux rôles (médiation-réconciliation) pour l'instrument PCPA. Ces rôles sont éminemment politiques mais s'éloignent de la vision initiale des PCPA, plus centrée sur la prise en compte dans les politiques publiques des pratiques ayant fait leur preuve sur le terrain. **La période [2009-2013] voit donc grandir une interrogation, qui découle du constat de l'utilité des PCPA dans des contextes divers, concernant la finalité à donner à l'instrument.**

Par ailleurs, les PCPA voient progressivement l'émergence d'une approche plus systémique, non pas centrée uniquement sur le renforcement des OSC mais aussi dirigé vers l'accompagnement des pouvoirs publics dans leur changement de culture politique (mode de prise de décision, ouverture au dialogue, reconnaissance du rôle de la société civile). Cette approche est au cœur de l'approche de la coopération française en matière de gouvernance démocratique. Elle vise à éviter de se concentrer uniquement sur la « demande » d'ouverture, de dialogue, de reconnaissance des droits; en travaillant aussi sur la capacité des acteurs publics à intégrer et à répondre à ces demandes, afin de ne pas cristalliser les positions et les discours de chaque acteur.

La figure ci-après positionne dans le temps les moments clés des PCPA.

**Figure 2: Moments clé des PCPA**



## 3.2 Les objectifs "politiques" des PCPA

**Les objectifs "politiques" des PCPA et leur approche du renforcement des capacités sont intimement liés.** Si l'analyse pousse à les dissocier (cf. par exemple Mieux Faire Société Ensemble et notre propre approche), ils sont mieux compris lorsque regardés globalement, et mis en lien avec le contexte politique et la nature de la société civile dans le pays concerné. Certains PCPA sont ainsi dans l'attente d'une ouverture (Congo et Algérie), alors que d'autres PCPA exploitent des situations d'ouverture plus ou moins marquées (Maroc, Bulgarie-Roumanie-Moldavie). Dans le cas de la Guinée, on observe ainsi une évolution marquée des objectifs et des modes de renforcement des capacités en fonction de l'évolution du contexte politique dans le pays (Cf. Annexe : «*Adaptation des objectifs politiques du PROJEG à l'évolution du contexte guinéen* »).

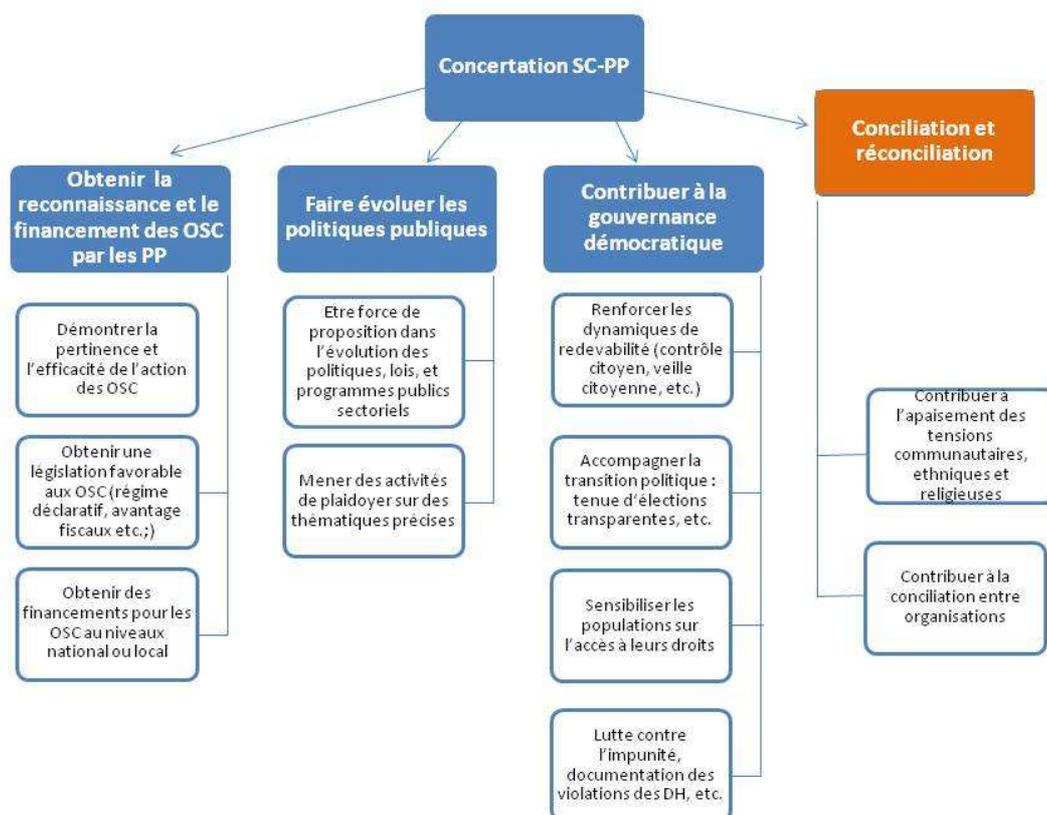
L'analyse des objectifs mis en avant par les différents PCPA à différentes phases (Cf. Annexe : «*Objectifs et résultats attendus des PCPA*») nous amène à organiser les différents objectifs "politiques" des PCPA de la manière suivante:

- **Obtenir la reconnaissance de la société civile** par les pouvoirs publics et un cadre favorable pour son action (législation facilitant la création et le fonctionnement des OSC, avantages fiscaux, augmentation des financements publics pour la société civile).
- **Faire évoluer les politiques publiques sectorielles.**

- **Contribuer à la gouvernance démocratique**, c'est à dire faciliter le débat démocratique, transformer les pratiques du politique vers plus de redevabilité, de transparence et de dialogue.
- **Œuvrer à la conciliation et à la réconciliation**, au niveau local et national réconciliation des communautés, contribuer à une dynamique d'apaisement des tensions religieuses ou ethniques pouvant être exacerbées par différentes catégories d'acteurs y compris les pouvoirs publics.

L'affirmation de l'un ou l'autre de ces objectifs joue un rôle important dans la définition du profil de chacun des programmes et explique en partie l'évolution de leurs choix stratégiques, de la nature de leur membership et de leur perspective de pérennisation.

**Figure 3: Société civile et rôles politiques dans les PCPA**



### Reconnaissance et cadre favorable à l'action des OSC

Cet objectif se place comme un préalable à la construction d'une dynamique effective de concertation, dans des pays de faible reconnaissance ou de faible développement de la société civile. Il vise à accompagner l'émergence d'un nouvel « acteur » de la scène publique et d'un nouvel « espace » juridique et financier au sein duquel il pourra agir.

Cet objectif se place donc au service des autres objectifs, dans la mesure où il cherche à construire une dynamique de reconnaissance mutuelle entre société civile et pouvoirs publics. Il implique le renforcement du dynamisme et du niveau de professionnalisation de la société civile en même temps que le renforcement des moyens juridiques et financiers qui servent son action.

L'un des principaux défis de ce premier objectif est précisément de ne pas être abordé de manière autonome, au risque d'être compris avant tout dans une démarche relativement classique de renforcement des capacités de la société civile, et de s'éloigner ainsi de la démarche pluri-acteur des PCPA. Il s'agit donc de comprendre dans quelle mesure cet objectif s'affirme comme un moyen de « préparer le terrain » de la concertation et donc d'œuvrer en amont à la dynamique de concertation au cœur des PCPA. Cet objectif pose également la question de la diversité des acteurs concernés par cette dynamique de renforcement de capacités et du type d'acteurs collectifs pouvant émerger du programme.

- On retrouve clairement ce niveau d'objectif dans les documents-cadre de certains PCPA, notamment celui du PCPA Algérie :
  - « Le premier objectif global du PCPA concerne à la fois (...) :
  - Contribuer à renforcer le dynamisme et l'action des associations de base et leur insertion dans des dynamiques locales et/ou pluri-acteurs.
  - Accompagner la « professionnalisation » des associations les plus expérimentées
  - Favoriser la mise en réseau des associations impliquées dans le programme »<sup>11</sup>

### Contribuer à l'évolution des politiques publiques sectorielles

**Cet objectif est monté en puissance au cours de l'évolution des PCPA et il est devenu aujourd'hui l'objectif le plus mis en avant dans les PCPA.** Il est basé sur le paradigme "professionnalisation-concertation-influence": les organisations construisent, à l'aide du programme, une légitimité en tant qu'acteur social et une crédibilité en tant qu'interlocuteur des pouvoirs publics sur leurs champs d'intervention. A partir de leur expertise de terrain, elles cherchent à contribuer à l'évolution des politiques, afin d'assurer leur adaptation aux attentes et aux besoins des populations locales

L'ambition est donc de croiser dans cet objectif deux « fonctions » de la société civile bien souvent disjointes dans les programmes de développement : une fonction « instrumentale » de service aux populations (au sein de laquelle la société civile apparaît comme un « filet social » et un innovateur de pratiques sociales nouvelles) ; et une fonction plus « politique » d'influence sur les programmes et les politiques publiques dans leur secteur. **Cet objectif pose donc clairement la question de l'émergence d'acteurs "mixtes", opérateurs de terrain et acteurs politiques capable de formaliser une expertise au service des politiques publiques.**

- On retrouve clairement cette évolution des objectifs vers une logique de participation aux politiques publiques, dans les différents documents programme du PCPA Maroc :
  - alors que le PCM 1 insiste avant tout sur « la production concertée de services et de richesses » et « le renforcement du milieu associatif »,
  - le PCM2 s'engage davantage dans une logique de participation en cherchant à contribuer « à une plus grande implication des jeunes dans la société marocaine » ;
  - et le PCM 3 formule clairement l'objectif de contribution « à la mise en œuvre de politiques publiques »
- Notons par ailleurs que ce type de démarche est poursuivi aujourd'hui par de nombreux bailleurs. A titre d'exemple :
  - Le DFID a notamment mis en place le Civil Society Challenge Fund (CSCF), un programme visant à renforcer l'implication des OSC dans les processus de prise de décision sur les politiques publiques; tout en renforçant la

---

<sup>11</sup> PCPA Algérie, version définitive du document cadre de la phase 2008-2011

capacité de ces OSC dans leurs fonctions d'opérateurs de services. L'une des spécificités de ce programme face au PCPA est d'articuler la dimension nationale et internationale dans ses objectifs de renforcement des capacités. (Ce fonds est cependant en cours de suppression).

- Le Fonds de la société civile (FSC) de la Banque Mondiale finance les activités des organisations de la société civile qui cherchent une participation des communautés exclues de la scène publique et l'augmentation de leurs capacités à influencer les politiques.
- Du côté des programmes d'appui aux ANE soutenus par l'UE, l'objectif affiché d'une participation des OSC aux politiques publiques semble en revanche encore très minoritaire lors du 9e FED puisqu'il ne concerne que 6% des programmes analysés par l'étude de capitalisation des programmes ANE du 9e FED.

### Contribuer à la gouvernance démocratique

Cet objectif est apparu plus tard dans l'histoire des PCPA mais il a pris une importance croissante. Il recouvre les enjeux de transparence, de redevabilité, de contrôle citoyen, de connaissance et d'accès au droit, et de transformation de la pratique du politique.

Cet objectif est plus transversal. Il pose notamment la question de la place des acteurs de terrain dans un plaidoyer « gouvernance » et de leur articulation avec des acteurs de la société civile davantage positionnés sur ces enjeux politiques transversaux que sur une expertise sectorielle spécifique.

- On retrouve ce niveau d'objectif dans les documents-cadres de certains PCPA, notamment celui du Projeg :
  - « *Objectif spécifique 2 : Appuyer la société civile dans la consolidation de la démocratie et de la paix, pour favoriser le débat public et la mise en œuvre efficace des politiques.* »<sup>12</sup>
- Notons par ailleurs que ce type d'objectif occupe une place croissante dans les programmes d'un grand nombre de bailleurs, notamment dans sa dimension « redevabilité/transparence », et a donné lieu au cours de ces dernières années
  - à une multiplication d'initiatives internationales multi-acteurs impliquant un engagement des pays partenaires : telles que l'Open Government Partnership (lancée en Septembre 2011, regroupant 43 pays, et une série d'acteurs de la société civile - Revenue Watch Institute, International Budget Partnership, etc.) ou la Transparency and Accountability Initiative, visant à renforcer la veille citoyenne vis-à-vis des gouvernements (présidé par l'Open Society Foundation et le DFID)
  - mais aussi à un grand nombre de programmes nouveaux de la part des bailleurs bilatéraux et multilatéraux visant à renforcer les dynamiques de transparence et redevabilité. Dans ce domaine, le DFID a notamment créé il y a quelques années le Governance and Transparency Fund (GTF), destiné à renforcer les dynamiques de redevabilité des gouvernements locaux et nationaux.

### Conciliation/réconciliation

Cet objectif n'était pas prévu, et n'est quasiment jamais cité dans les documents relatifs aux PCPA. Il apparaît en Guinée à la suite de la crise politique. Le PROJEG pousse aujourd'hui sa réflexion sur la valeur ajoutée d'un programme tel que le PCPA dans ce

---

<sup>12</sup> Projeg, Note d'Initiatives ONG - Convention Programme 2011-2012

domaine, en interrogeant notamment la pertinence d'une intervention dans la région de Guinée Forestière, actuellement très sensible aux tensions communautaires.

L'intérêt de cet objectif nouveau est notamment lié à la reconnaissance des PCPA comme des espaces "neutres", non partisans (hors du jeu politique) et non communautaires, qui peuvent ainsi plus facilement se placer dans une position de conciliation au sein d'un conflit largement identitaire semble être un des atouts des PCPA au regard de l'objectif de conciliation/réconciliation. Cet objectif est peu formalisé dans les documents-cadres des programmes. Il représente pour les PCPA une activité proche des dynamiques de prévention/gestion des conflits sur lesquelles se mobilisent potentiellement de nombreux bailleurs.

### 3.3 Renforcement des capacités dans les PCPA

Dans le cadre des PCPA, la démarche de renforcement de capacités semble pouvoir être entendue de manière différente, à la fois **en fonction des objectifs** de chaque programmes (et de l'évolution de ces objectifs au sein d'un même programme) mais aussi **en fonction du type d'acteurs** concernés par ce renforcement.

Cette diversité permet d'ancrer véritablement les PCPA dans une logique « acteurs » et de sortir d'une simple logique de financement de projet – qui n'est que l'un des nombreux vecteurs du renforcement des capacités. Le PCPA se distingue ainsi de la plupart des programmes de renforcement des capacités au sein desquels le projet demeure le mode d'action central et l'acteur peut devenir un prétexte relativement périphérique (comme le met notamment en avant l'étude de capitalisation des programmes d'appui au renforcement des capacités des ANE<sup>13</sup>).

Une première distinction fondamentale, structurante des différentes compréhensions du renforcement des capacités au sein des PCPA, met en perspective:

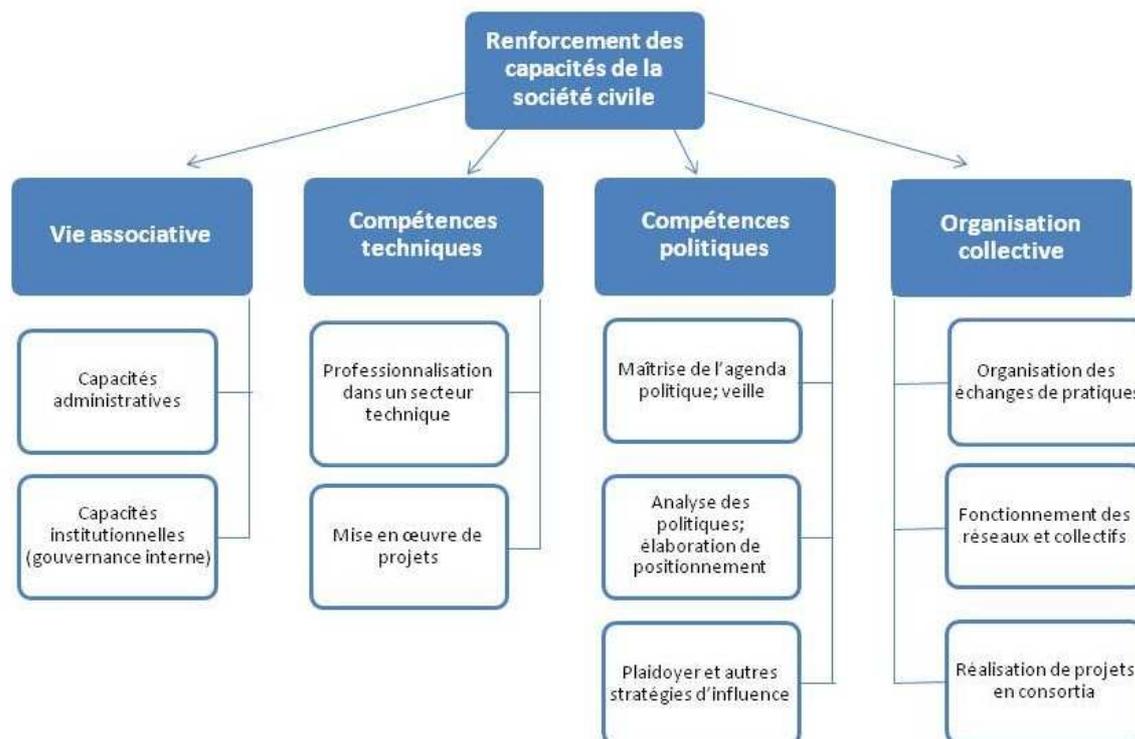
- Une vision des OSC avant tout en tant que prestataires de services, basée sur le principe que leur crédibilité et leur influence repose sur cette fonction, et donc la nécessité pour eux de renforcer le volume et la qualité de leur offre de services.
- Une vision plus « politique » qui met avant tout en avant la capacité des organisations à jouer un rôle de veille, d'information, d'animation, et de construction d'un discours en lien avec les revendications locales.

La figure qui suit témoigne de la diversité des vecteurs d'accompagnement de la société civile développés dans le cadre des PCPA, qui permettent de s'éloigner de l'approche traditionnelle de renforcement des capacités centrée avant tout sur la formation, l'appui-conseil, ou le simple financement de projet.

---

<sup>13</sup> Floridi, M. et Sanz-Corella, B. (2009) Étude de capitalisation des programmes de renforcement des capacités des acteurs non étatiques sous le 9ème FED, Bruxelles, CE

**Figure 4: Renforcement des capacités de la société civile dans les PCPA**



### Renforcer les capacités associatives

Sur ce premier axe, le renforcement des capacités passe à la fois par des actions de formation et d'accompagnement relativement classiques, et par la participation des OSC aux instances de gouvernance du programme lui-même, en lien avec l'idée que la gouvernance concertée du programme n'est pas seulement un moyen de pilotage mais aussi une action de renforcement des capacités en tant que telle. **Le postulat est que le fonctionnement interne du programme pousse les organisations à revoir leur propre fonctionnement.**

L'action de formation dans ce domaine est abandonnée par certains PCPA (ex : le PROJEG cesse en 2010 les projets de renforcement des capacités de ce type. Le PCPA Cameroun ne s'est jamais engagé sur ce type d'action de formation en matière de renforcement institutionnel). Le renforcement institutionnel est de plus en plus abordé à travers une logique « d'apprentissage par l'exemple » : les temps de pilotage deviennent des temps d'action du programme à part entière<sup>14</sup>.

- Ce type de renforcement de capacités peut potentiellement toucher l'ensemble des acteurs mobilisés dans les programmes en renforçant leur crédibilité en tant qu'interlocuteur grâce à leur exemplarité en matière de démocratie et de transparence interne.
- Il peut s'agir d'une première étape de renforcement des capacités, ayant vocation à laisser la place à des formes d'accompagnement plus techniques et politiques dans une deuxième phase de programme.

<sup>14</sup> Ce qui pose question car les temps de pilotage qui concernent l'ensemble ou une majorité des membres ne sont pas si importants.

### Renforcer les compétences techniques

Les PCPA ont particulièrement utilisé cette approche du renforcement des capacités, comme en témoigne le nombre de fonds d'appui mis en place dans les différents PCPA. Cette dimension dépend largement de la nature des OSC impliquées dans le programme et du type de projets financés.

Ce type de renforcement de capacité trouve toute sa pertinence dans le cadre des PCPA principalement centrés sur les objectifs de « reconnaissance et financement des OSC par les PP » et de contribution à « l'évolution des politiques publiques ». Il vise les organisations de services, membres du programme, et permet de renforcer leur crédibilité vis-à-vis des pouvoirs publics, et de renforcer leur expertise sur les attentes et les besoins des populations dans leur domaine.

### Renforcer les compétences "politiques"

La dimension politique du renforcement des capacités de la société civile est très différente en fonction des programmes. Cette dimension contribue largement à positionner les PCPA en dehors des savoir-faire classiques d'accompagnement, en les distinguant de programmes plus traditionnels (UE, USAID, etc.) privilégiant le renforcement des capacités institutionnelles et opérationnelles des OSC perçues comme des intermédiaires entre bailleurs et populations.

Le renforcement des compétences "politiques" couvre plusieurs types de capacités parfois regroupées (abusivement selon nous) sous la notion de « plaidoyer » :

- **la capacité de veille et d'analyse du contexte et des politiques,**
- **la formalisation d'une expertise et d'un discours,**
- **la connaissance des temps et des lieux de la décision politique,**
- **et la conception/mise en œuvre d'une stratégie d'influence.**

C'est sur ce dernier point des « stratégies d'influence » que l'approche du PCPA est très spécifique. La plupart des acteurs des PCPA ont une vision "soft" du plaidoyer, conçu avant tout comme une dynamique de concertation, dont l'objectif est plus "de se rapprocher des centres de décisions" que de les influencer. De fait, les PCPA ont du mal à faire du plaidoyer une ligne d'action claire, et à organiser la formation et l'appui-conseil dans ce domaine. Dans ce domaine, un décalage peut exister entre la vision politique des coordinateurs du programme et les attentes d'une grande partie des OSC encore très orientées dans une logique de mise en œuvre de projets.

**Au modèle PCPA s'oppose le modèle de "campagne globale"** (e.g. Publiez ce que vous payez ou Social Watch) **dans lequel l'ancrage de la société civile dans le pays, et la durabilité de la concertation avec les pouvoirs publics sont moins importants.** Le "plaidoyer international" part d'en haut et recherche une légitimité au niveau national en établissant des liens avec des organisations existantes qui portent les actions; tandis que PCPA est d'abord intéressé à partir du bas pour créer un socle à partir duquel mener la concertation.

**Encadré 4: « Plaidoyer national-international »; l'exemple de la mobilisation pour l'intégration SIDA-Santé Reproductive – Fondation B&M Gates**

La fondation B&M Gates a un intérêt avéré pour le domaine de la santé et également pour le renforcement de la société civile dans les PED. Ce double intérêt s'exprime par exemple dans le financement d'une initiative de mobilisation pour l'intégration SIDA-Santé Reproductive.

L'objectif de l'initiative est d'influencer le contenu des propositions faites au Fonds mondial pour la tuberculose la Malaria et le SIDA dans le sens d'une meilleure intégration santé reproductive-SIDA. Les partenaires Nord réunis au sein d'un comité de pilotage choisissent des pays partenaires dans lesquels ils établissent des alliances avec des OSC nationales.

Les partenaires nationaux réalisent un travail de plaidoyer auprès des autorités de Santé, cherchent à occuper des positions clés notamment au sein des CCM (l'instance chargée de la préparation des propositions nationales pour le fonds mondial) et mobilisent la société civile autour de la question de l'intégration Santé Reproductive-SIDA. Les partenaires Nord sont en charge du plaidoyer au niveau international.

Dans ce domaine large de l'influence, on peut mettre en avant différents types de dynamiques de renforcements pertinents en fonction du type d'acteurs concernés :

- Accompagner les capacités d'analyse du contexte et des politiques, et des capacités à formaliser son expertise locale peut concerner un grand nombre d'acteurs locaux afin de leur permettre de participer à la construction d'une voix collective.
- Accompagner une meilleure connaissance des temps/lieux de décision et des capacités à définir une stratégie d'influence pertinente peut concerner plus spécifiquement les acteurs fédératifs et les organisations larges à même de porter une voix collective auprès des pouvoirs publics.

**Renforcer l'organisation collective**

Cet aspect du renforcement des capacités comporte à la fois des activités d'échanges de pratiques et des activités de mise en réseau.

Les ateliers, séminaires et échanges de pratiques sont organisés à différents niveaux, allant du local à l'international. Outre leur fonction d'apprentissage ils constituent aussi pour les OSC une occasion (souvent la première) de se rencontrer, de commencer à tisser des liens qui pourront ensuite conduire à un fonctionnement en réseau.

Le renforcement de l'organisation collective couvre un champ large et des types d'acteurs différents. Il peut s'agir :

- de l'appui à l'action collective des OSC membres, notamment à travers l'existence de ligne d'appui-projets privilégiant (ou imposant) des consortia de projets;
- de l'appui au fonctionnement/renforcement de réseaux. Dans plusieurs cas, le renforcement de la structuration collective passe par l'appui à la mise en place de nouvelles structures (Collèges en Guinée; Plateformes thématiques au Congo; Réseau Jeunesse au Maroc).

Certains PCPA sont actifs dans la mise en réseau au niveau d'un territoire (municipalité, région, etc.) D'une part cela permet d'accompagner la décentralisation en visant le renforcement du dialogue entre OSC et autorités locales. D'autre part, cela permet de mettre en lien des organisations potentiellement très hétérogènes et capables d'interagir en proximité, et donc de s'enrichir de leurs compétences réciproques. Les PCPA cherchent à articuler une logique de mise en réseau géographique et thématique: ainsi par exemple en Guinée, le PROJEG appuie la mise en réseau au niveau de chaque région à travers la mise en place de collèges régionaux; le soutien à une série d'activités

transversales cherche quant à lui à capitaliser sur les projets menés à partir des grands axes thématiques du programme.

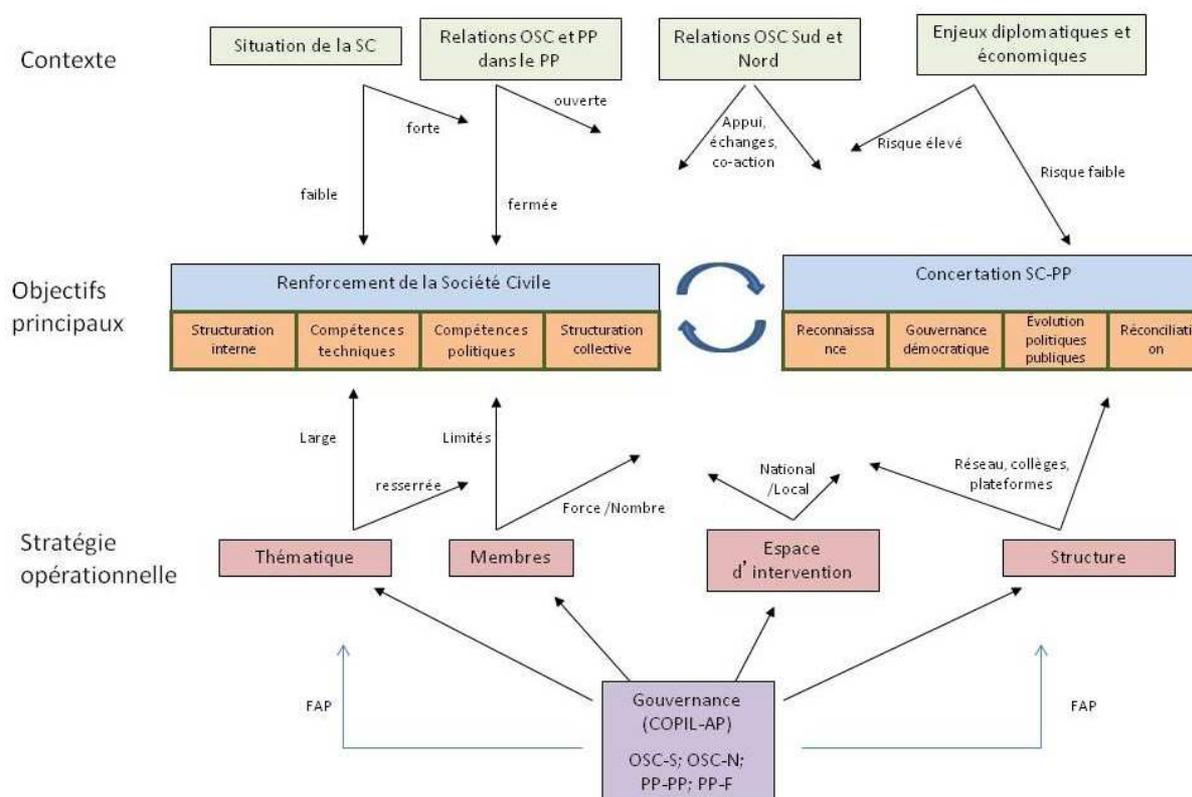
Sur le plan stratégique, la difficulté principale à laquelle se heurtent les PCPA concerne la mise en place de nouvelles structures. **Les PCPA n'ont pas pour vocation de se substituer aux réseaux, plateformes ou fédération d'OSC mais de les appuyer. Pourtant la réalité est souvent plus ambiguë. De fait, lorsque la société civile est faiblement organisée, le PCPA apparaît comme une alternative à l'action collective de la société civile, il est "attiré" vers un rôle de plateforme. Dès lors existe un risque non négligeable d'interférence entre les structures appuyées par le PCPA et le PCPA lui-même.** Nous revenons sur ce point dans la section gouvernance de ce rapport.

### 3.4 Catégorisation des PCPA

Si on prend suffisamment de recul, les PCPA peuvent être analysés comme la déclinaison d'une même structure d'objectifs et de principes de gouvernance. La structure d'objectifs est relativement fluide et souple associant des objectifs de renforcement des capacités et de dialogue société civile/pouvoirs publics qui sont façonnés (surtout) par le contexte politique et (dans une moindre mesure) par un certain nombre de choix stratégiques opérationnels.

Le schéma ci-dessous introduit les différents éléments qui caractérisent les PCPA.

**Figure 5: Modélisation des PCPA**



L'utilisation de ce "modèle" nous permet de mieux comprendre la logique et les évolutions des différents PCPA. Elle permet aussi de mieux percevoir les zones de tensions qui risquent de déséquilibrer les PCPA. Son intérêt est également de fournir un cadre d'analyse qui englobe tous les PCPA, sans en négliger les particularités.

L'analyse des équilibres qui sont recherchés entre les différents éléments du modèle permet de reconnaître trois grands types de PCPA, dont nous proposons de grossir les traits: le PCPA "Incubateur", le PCPA "Expertise sectorielle" et le PCPA "Citoyenneté et état de droit".

### 3.4.1 Le PCPA "Incubateur"

Il est caractérisé par les aspects suivants:

**Contexte:** On trouve ce PCPA dans des pays où le dialogue entre la société civile et les pouvoirs publics est difficile. La situation politique est fermée, le régime est autoritaire, la Société Civile est faiblement organisée. Elle est tolérée par le gouvernement, qui y voit une source de légitimité à bon compte, à condition qu'elle adopte "*un discours et des actions prudentes*" (S. Tordjman).

**Objectif:** l'objectif de renforcement et de mise en réseau de la société civile prime sur l'objectif de concertation avec les pouvoirs publics, même si cette dernière est recherchée notamment au niveau local. Le focus du PCPA est sur le renforcement des capacités (fonctionnement associatif, prestation de services essentiels), sur l'organisation en réseau, et sur l'exploitation des possibilités de concertation qui se présentent. Les possibilités de concertation se situent pour l'essentiel au niveau local où des alliances informelles peuvent se nouer. Les possibilités de concertation peuvent aussi découler d'opportunités au niveau national, opportunités qui vont souvent découler de l'agenda international (C2D, DRSP, EITI, etc.). Ce qui importe dans ce PCPA, c'est de solidifier la société civile et d'être dans une position favorable si une ouverture survient.

**Membership:** le PCPA de ce type rassemble un nombre important d'OSC du pays partenaire. Il est fréquent dans ce PCPA d'avoir des membres diversifiés et de niveau inégal. La diversité est recherchée et ce PCPA présente comme un résultat important le fait d'avoir réussi à réunir et fait dialoguer ensemble des OSC "qui ne se parlaient pas". La participation de nombreuses OSC française est également recherchée pour renforcer la crédibilité du programme.

**Thématique:** la thématique est suffisamment large pour intéresser un nombre conséquent d'OSC.

**Couverture géographique:** elle est généralement nationale pour rassembler un grand nombre d'OSC mais le niveau régional/local est important car c'est souvent celui où la concertation est possible.

**Participation des pouvoirs publics au pilotage:** la participation des pouvoirs publics nationaux reste un objectif mais elle n'est pas facile à obtenir et ne constitue pas un préalable. Elle peut être remplacée par des autorités locales. La participation des pouvoirs publics français est importante car elle renforce la légitimité du programme et apporte une certaine "protection" aux membres.

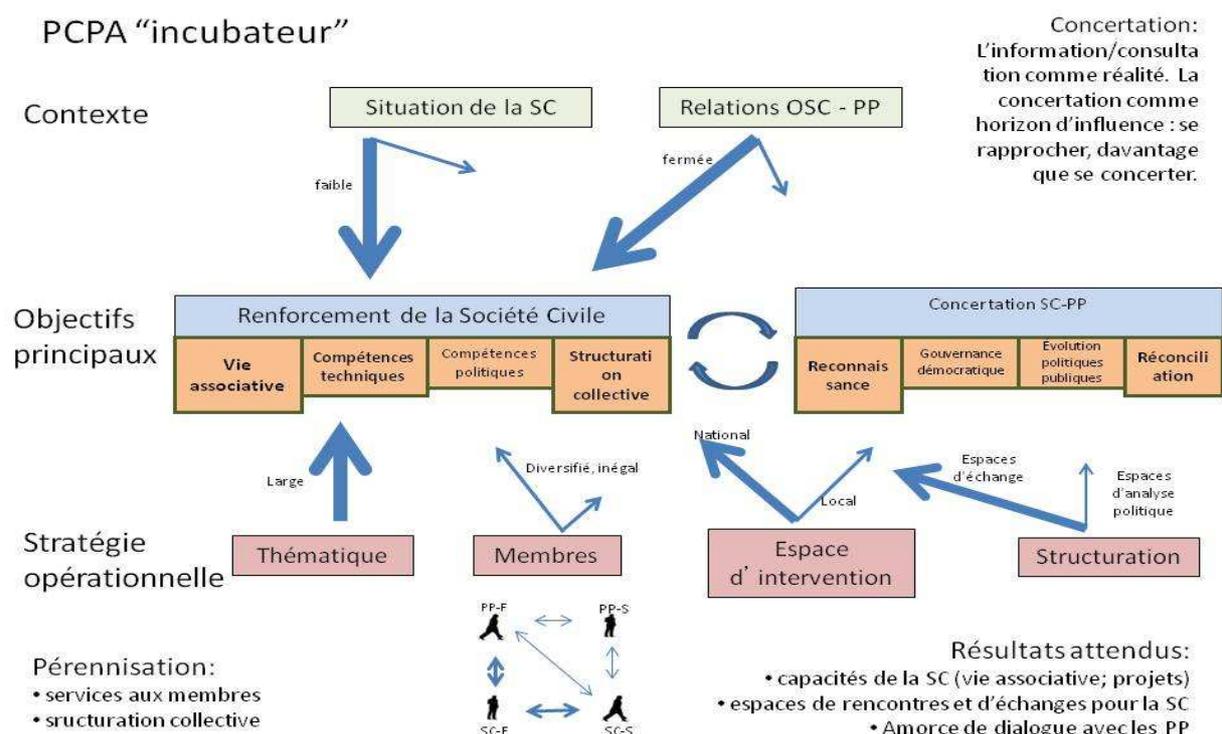
**Renforcement de capacités:** les actions de renforcement associent l'appui au montage, au financement et la réalisation de projets concrets portés par les OSC, des actions favorisant la mise en réseau et des formations qui préparent à la concertation (plaidoyer; préparation de positions; analyses politiques).

**Actions:** financements des projets d'OSC (en répondant avant tout aux besoins des OSC). Les fonds d'appui aux projets sont diversifiés pour toucher des OSC de tailles variées (petites moyennes et grandes) et leur permettre d'exister.

**Pérennisation:** ce PCPA cherchera avant tout à pérenniser l'existence du réseau, les services aux membres et les échanges avec la société civile française.

La figure 6 ci-après reprend le modèle général en rendant plus visibles les caractéristiques du PCPA "Incubateur". Les objectifs prioritaires sont mis en exergue. L'épaisseur des flèches indique les liens de cohérence entre le contexte, les objectifs et les stratégies opérationnelles. Cette même logique s'applique aux figures 7 et 8.

**Figure 6: Caractéristiques du PCPA "Incubateur"**



### 3.4.2 Le PCPA "Expertise sectorielle"

Il est caractérisé par les aspects suivants:

**Contexte:** les pouvoirs publics sont ouverts au dialogue avec la société civile. Le PCPA se déroule dans une situation de transition démocratique plus ou moins marquée. Il y a des possibilités de concertation avec les pouvoirs publics, qui sont intéressés par l'offre de services des OSC et même, dans certains cas, disposés à cofinancer l'action des OSC. La société civile est en effervescence, avec un mélange d'organisations anciennes, souvent militantes, et d'organisations plus récentes, plus proches de l'entrepreneuriat social. Le niveau de professionnalisation est extrêmement variable. Des gains substantiels peuvent être acquis dans certains secteurs, à la fois en ce qui concerne la prestation de services essentiels par les OSC et en ce qui concerne l'évolution du cadre politique.

**Objectif:** il vise l'amélioration d'une politique publique sectorielle dans le cadre de ce que l'on a appelé le paradigme "professionnalisation-concertation-influence". Le focus du PCPA est sur la concertation entre SC et pouvoirs publics. Le renforcement des capacités est prévue mais dans un secteur ciblé de façon à professionnaliser les OSC. Le PCPA conçoit son rôle comme un facilitateur d'échange de pratiques et d'organisateur de la concertation avec les pouvoirs publics. Les OSC cherchent à influencer le cadre politique sectoriel dans lequel elles interviennent soit par l'amélioration quantitative et/ou qualitative d'un service public, soit par la délégation de services publics aux OSC.

**Membership:** l'important dans ce type de PCPA est d'obtenir la participation de l'ensemble des acteurs importants, publics et privés, actifs sur la thématique choisie. La participation des OSC françaises et du pays partenaire privilégie la compétence plus que la quantité.

**Thématique:** la thématique est resserrée pour permettre la professionnalisation et le travail collectif aboutissant à l'influence sur les politiques publiques. Le resserrement thématique s'accompagne d'un resserrement au niveau du membership (spécialisation dans la thématique, professionnalisation).

**Couverture géographique:** elle est généralement nationale mais peut également être internationale (cas du PROCOPIL). Elle pourrait également être régionale si le processus de décentralisation est suffisamment avancé et qu'il existe de véritables politiques publiques régionales.

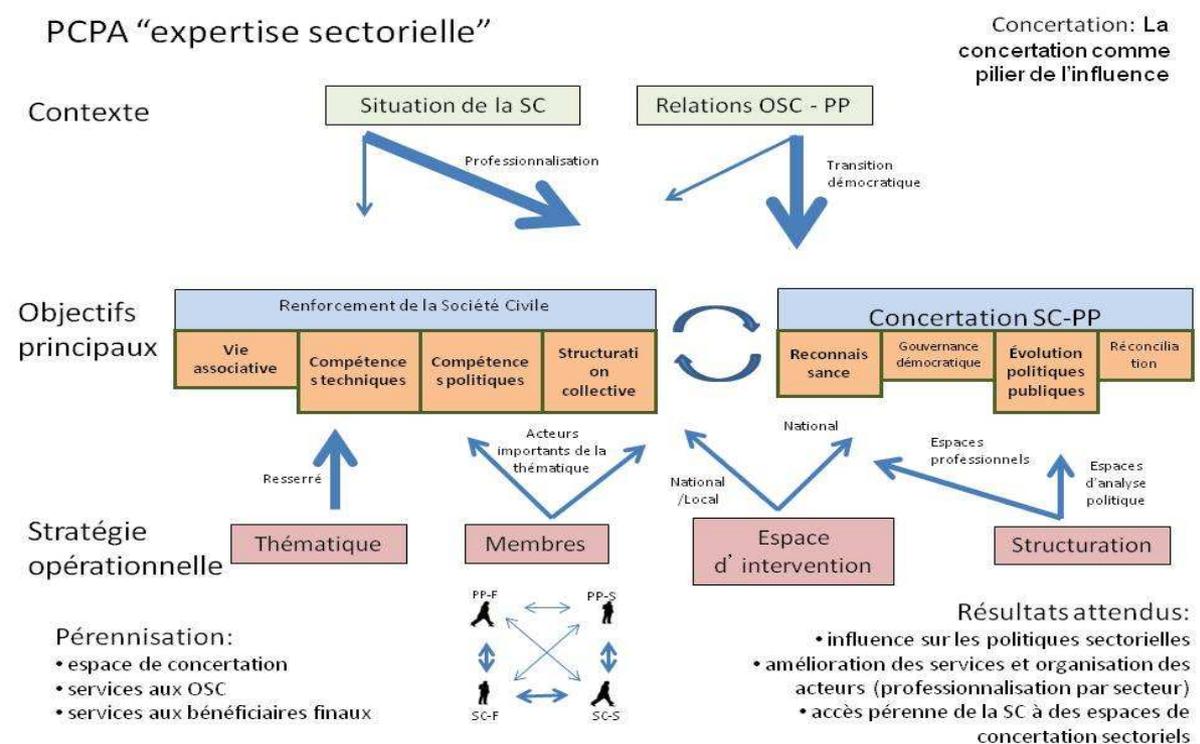
**Participation au pilotage:** La participation des pouvoirs publics du pays est une condition sine qua none dans ce type de PCPA et doit chercher à associer le niveau des techniciens et le niveau des décideurs. La participation des pouvoirs publics français est souhaitable surtout si elle associe des agences ou des ministères spécialisés dans la thématique.

**Renforcement de capacités:** essentiellement sur des aspects techniques mais aussi sur les stratégies d'influence.

**Actions:** appui à des projets d'expérimentation sociale portés par des OSC, mais ils devront toujours être en lien étroit avec la thématique et associer les pouvoirs publics compétents dans la thématique.

**Pérennisation:** ce PCPA cherche avant tout à pérenniser les politiques publiques mises en place ou améliorées. Cela passe par la pérennisation du processus de concertation entre SC et pouvoirs publics. Cela peut aussi impliquer la pérennisation de l'action et donc du financement des OSC.

**Figure 7: Caractéristiques du PCPA "Expertise sectorielle"**



### 3.4.3 Le PCPA « Citoyenneté et Etat de droit »

Il est caractérisé par les aspects suivants:

**Contexte:** il est adapté aux pays autoritaires ou en phase d'ouverture ou après des crises politiques fortes mais dans lesquels il existe déjà une société civile relativement structurée avec des organisations ou réseaux impliqués dans les processus de contrôle citoyen. Le système politique est en crise et le dialogue entre pouvoirs publics et société civile reste difficile.

**Objectif:** l'objectif principal, totalement en phase avec les nouvelles orientations de l'aide, est de contribuer à la démocratisation du pays et au respect des droits de toutes les catégories de population. Le PCPA poursuit des objectifs de promotion du respect des droits, de la redevabilité, de la gestion transparente des ressources et de renforcement du dialogue entre les citoyens et leur Etat.

**Membership:** le membership peut être large mais il doit comporter au moins quelques OSC ou réseau ayant déjà une capacité de plaidoyer. Le programme est associé à quelques grands acteurs capables de fédérer les forces sociales du pays. Plutôt que de créer un nouveau réseau, le PCPA cherche en priorité renforcer les réseaux existants.

**Thématique:** les thématiques concernent la veille citoyenne, la promotion des droits, le contrôle de l'utilisation des fonds publics, etc.

**Couverture géographique:** généralement nationale mais elle pourrait aussi être régionale ou même limitée à une grande ville s'il existe un processus de décentralisation avancé.

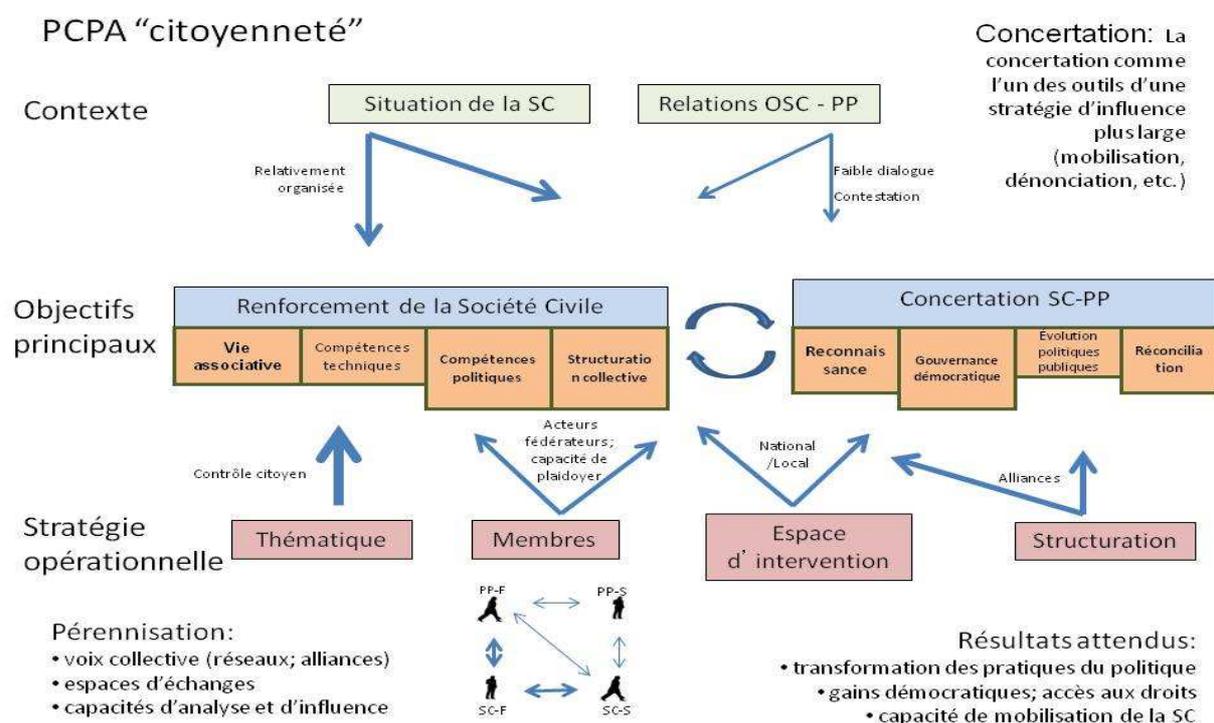
**Participation au pilotage:** comme dans les PCPA incubateurs, la participation d'un grand nombre d'organisations françaises ainsi que des pouvoirs publics français permet de renforcer la légitimité du programme et de la société civile du sud, et d'éviter la cristallisation des positions entre société civile et pouvoirs publics, sur certains sujets politiques

**Le renforcement de capacités:** il sera dirigé vers les capacités d'analyse politique et de plaidoyer. L'une des principales caractéristique de ce PCPA est qu'il tend à sortir d'une activité d'accompagnement de la société civile dans son rôle de prestation de services essentiels, pour se concentrer sur les capacités plus « politiques » de ses membres en matière de contrôle/suivi des politiques, de diagnostic locaux, de promotion des droits ; dans des domaines tels que la corruption/transparence, la fiscalité, les droits humains, etc.). La notion de professionnalisation est donc entendue de manière différente.

**Actions:** elles sont concentrées avant tout sur la mobilisation des OSC sur ces thèmes, la construction de diagnostics, la formulation de propositions et le plaidoyer. Le fonds d'appui à projet n'est pas destiné à des projets de services mais au renforcement de l'expertise et de l'analyse des politiques.

**Pérennisation:** ce PCPA cherchera à pérenniser principalement la capacité d'analyse politique et la capacité d'expression des OSC.

**Figure 8: Caractéristiques du PCPA "Citoyenneté et Etat de droit"**



### 3.4.4 Les PCPA en cours

Nos descriptions, bien qu'imaginaires, suggèrent que le PCPA-Congo et Jousour tendent à se rapprocher du type "Incubateur", tandis que le PCM et le PROCOPIL se rapprochent davantage du type "Expertise sectorielle", le PROCOPIL représentant un stade plus avancé. Le PCPA Cameroun et le PROJEG dans son évolution actuelle, tendent quant à eux à se rapprocher du type "Citoyenneté et État de droit".

**D'un PCPA à l'autre:** les PCPA peuvent passer d'un type à l'autre. Il est possible que le PCPA incubateur passe au stade expertise sectorielle, ou évolue vers citoyenneté. Il est possible également que le PCPA expertise soit contraint de revenir au stade incubateur, en cas de durcissement politique, par exemple. Il est également possible qu'un même PCPA se situe à cheval entre deux voire trois grands types, relevant par certains aspects de l'expertise sectorielle, et par d'autres de la logique « citoyenneté/accès aux droits ». C'est d'ailleurs la source de certaines tensions dans les PCPA existants.

Dans le tableau ci-après nous indiquons les caractéristiques principales des PCPA en cours au regard des différents éléments du modèle.

**Tableau 6: Caractéristiques principales des PCPA en cours**

|  | PCM  | PROCOFIL   | PCPA-Congo   | Joussour   | PROJEG   | PCPA Cameroun   |
|--|--|--|--|--|--|---|
| <b>Contexte politique</b>                  | Transition démocratique  | Transition démocratique avancée. Intégration dans l'UE (Roumanie et Bulgarie)            | Autoritaire. Fermé. Faible intérêt à collaborer avec la société civile. Instabilité        | Autoritaire, Fermé. Faible accès aux pouvoirs publics de niveau national | Sortie de crise, transition politique, tensions communautaires                                   | Autoritaire   |
| <b>Contexte de la société civile</b>       | Effervescence. Entrepreneurs sociaux + militants                             | Professionalisation  | Faible. Anciennement en opposition. Importance des organisations chrétiennes. GONGO fortes | Faible. Membres du PCPA à la recherche d'un espace de modernité          | Risque de délégitimation<br>Unité forte suivie d'une remise en cause des « grands acteurs »      | société civile assez mature et militante  |
| <b>Objectifs RC</b>                        | Compétences techniques (pôles thématiques) + structuration collective        | Compétences techniques   | Compétences techniques + structuration collective (plateforme)                             | Compétences associatives + structuration collective                      | Compétence de plaider/ analyse des politiques<br>Organisation collective                         | Compétence de plaider/ analyse des politiques   |
| <b>Objectifs Politiques</b>                | Politiques sectorielles concernant la jeunesse                               | Amélioration des politiques publiques de protection de l'enfance                         | Apparition de l'objectif de réconciliation   | Opportunité: loi sur les associations                                    | Gouvernance démocratique<br>Conciliation-réconciliation  | Gouvernance démocratique<br>Plutôt confrontation que concertation avec les pouvoirs publics |
| <b>Membership (OSC du pays partenaire)</b> | Mix OSC militantes et entrepreneuriat social                                 | Réseaux de protection de l'enfance et associations membres et partenaires de ces réseaux | Mix associations faibles et plus fortes. "Vraie" société civile                            | Mix associations faibles et plus fortes                                  | Mix associations faibles et fortes. Beaucoup de différences de niveau                            | Forte présence des syndicats et des acteurs religieux                                       |
| <b>Thématique</b>                          | Jeunesse   | Droits de l'enfant, et plus largement l'action sociale                                   | Non resserrée  | Enfance et Jeunesse  | Mines – Ressources Publiques – Jeunesse_ Réconciliation  | Droits humain, corruption, etc.<br>Suivi de la coopération                                  |
| <b>Espace d'intervention</b>               | National + local avec un retour sur le niveau national dans le cadre du PCM3 | Régional (4 pays) / National / Local / Européen  | Surtout local  | Surtout local  | National + local avec un renforcement de la régionalisation (collèges / coordinateurs régionaux) | National. Faible décentralisation du programme  |
| <b>Structuration</b>                       | Programme associatif + réseau Remajec  | Appui à collectifs déjà existants en Roumanie et Moldavie. Nouveau collectif en Bulgarie | Programme associatif + plates-formes thématiques   | Programme associatif   | Programme associatif + collèges  | Rôle central du chef de file au Sud (locaux, gestion financière, etc.                       |

Le modèle PCPA fait intervenir des éléments qui sont connectés et qui doivent donc être en "équilibre" les uns avec les autres. Cet équilibre (ou cohérence) est primordial, or les PCPA sont complexes et les tensions sur la cohérence sont donc fortes. Les tensions les plus évidentes sont :

**Au niveau des objectifs:**

- entre un rôle d'appui à la diversité de la société civile (impliquant une inclusion très large des « petits » acteurs) et une ambition d'impact sur les politiques (qui passe davantage par le renforcement d'OSC « leaders » plus visibles).

**Concernant le membership:**

- entre la volonté d'avoir un membership le plus large possible (changement d'échelle et influence) et les limites des capacités d'appui et d'animation des PCPA.
- entre un membership stable permettant la progression des pratiques et une volonté de faire évoluer dynamiquement le membership avec les objectifs (par exemple passage de PCPA "incubateur" à PCPA "expertise").

**Concernant le resserrement thématique:**

- entre un resserrement dans un dialogue technique spécifique (PCPA "expertise") et une volonté de mobiliser une grande diversité d'acteurs et de considérer des objectifs politiques nécessitant un membership large et varié.
- entre le maintien de thématiques nombreuses et une difficulté à organiser des échanges productifs entre les membres.

**Concernant l'espace d'intervention:**

- entre une volonté de connecter le local et le national et les limites des capacités d'appui et d'animation des PCPA.
- entre le maintien des liens local-national et la tentation de focaliser sur le niveau national lorsque des opportunités politiques y apparaissent.

**Concernant les outils financiers:**

- entre une volonté d'échapper au rôle de "guichet" et l'acceptation d'un rôle d'appui à l'existence d'OSC dans certains contextes où les possibilités d'appui sont réduites.

Les différents PCPA gèrent différemment ces tensions, et construisent des équilibres plus ou moins favorables à l'un ou l'autre des éléments du modèle. Nous revenons sur ce point dans les sections portant spécifiquement sur les stratégies opérationnelles des PCPA.

### 3.5 Synthèse "Programmes générés par l'instrument"

L'instrument PCPA a généré 6 programmes. Les premiers PCPA sont lancés au début des années 2000 (PCM au Maroc et PCER en Roumanie) dans des contextes de transition démocratique. Entre 2005 et 2008 sont lancés quatre autres PCPA, au Cameroun (PCPA-Cameroun), en Guinée (PROJEG), en Algérie (Joussour) et au Congo (PCPA-Congo), dans des contextes politiquement plus difficiles. Le PCER se poursuit sous la forme d'un programme régional (le PROCOPIL qui implique Roumanie-Bulgarie-Moldavie-France).

Les PCPA sont des programmes de longue durée (environ 10 ans) qui suivent une succession de phases quasi-identiques: étude préalable (jusqu'à un an); 2 ou 3 phases de mise en œuvre de 3 ans; une phase post-PCPA (pouvant durer jusqu'à 2 ans).

Les objectifs des PCPA associent renforcement et rôle politique de la société civile, selon un équilibre qui dépend principalement du contexte, mais aussi de certains choix stratégiques. Globalement, les objectifs "politiques" ont pris progressivement plus d'importance dans les PCPA entre 2005 et 2010.

L'analyse des PCPA existants permet de placer leurs objectifs dans les catégories suivantes:

|   |   |
|---|---|
| Objectifs politiques                    | Obtenir la reconnaissance de la société civile par les pouvoirs publics et un cadre favorable pour son action |
|   | Faire évoluer les politiques publiques sectorielles   |
|   | Contribuer à la gouvernance démocratique  |
|   | Œuvrer à la conciliation et à la réconciliation   |
| Objectifs de renforcement des capacités | Renforcer les capacités associatives et organisationnelles  |
|   | Renforcer les compétences techniques et les capacités de mise en œuvre de projets                             |
|   | Renforcer les capacités politiques des OSC  |
|   | Renforcer l'organisation collective des OSC   |

Les PCPA cherchent à établir un équilibre satisfaisant entre contexte, objectifs et stratégies opérationnelles concernant le membership, la thématique, l'espace d'intervention et l'organisation des acteurs. L'analyse théorique permet de distinguer trois équilibres principaux:

- le PCPA "Incubateur" se caractérise par un contexte politique fermé et une société civile faible; l'objectif de renforcement et de mise en réseau de la société civile prime sur l'objectif de concertation avec les pouvoirs publics.
- le PCPA "Expertise sectorielle" est mis en œuvre dans un contexte où le dialogue entre société civile et pouvoirs publics est possible. L'objectif est de renforcer les compétences de la société civile et d'utiliser la crédibilité acquise pour influencer les politiques publiques dans un secteur donné.
- le PCPA "Citoyenneté et État de droit" est mis en œuvre dans des contextes politiques variés quand il existe déjà une société civile relativement structurée. Le PCPA poursuit des objectifs de promotion du respect des droits, de la redevabilité, de la gestion transparente des ressources et de renforcement du dialogue entre les citoyens et leur État.

## 4 Gouvernance et participation

---

Dans cette section, nous analysons deux aspects liés des PCPA, leur gouvernance et la participation des différentes catégories d'acteurs impliquées dans les PCPA.

### 4.1 Gouvernance

La gouvernance des PCPA est une de leurs caractéristiques essentielles. Les principaux acteurs en sont l'assemblée plénière, le COPIL, le chef de file<sup>15</sup>, la structure de coordination<sup>16</sup>. La gouvernance des PCPA a été largement examinée dans les précédents travaux. Dans ce document nous nous limitons à certains points importants.

#### 4.1.1 Principales évolutions

Les évolutions principales de la gouvernance ont été les suivantes:

- les organigrammes des PCPA sont passés d'une logique parallèle France/Pays partenaire à une logique unique;
- le rôle des chefs de file a été modifié pour prendre en charge l'appui aux structures de coordination dans les pays partenaires;
- le rôle des structures de coordination dans les pays est devenu de plus en plus crucial;
- les COPIL ont progressivement évolué vers une position de pilotage stratégique.

**Ces évolutions, regroupées sous le concept d' "ancrage au sud", montre que l'on a progressé vers un dispositif de gestion collective et démocratique d'un programme par l'ensemble de ses membres.** De notre point de vue, l'instrument PCPA a été plus loin que son ambition initiale et les PCPA ont fait des efforts remarquables pour que les partenaires du Sud s'emparent de la démarche et se l'approprient.

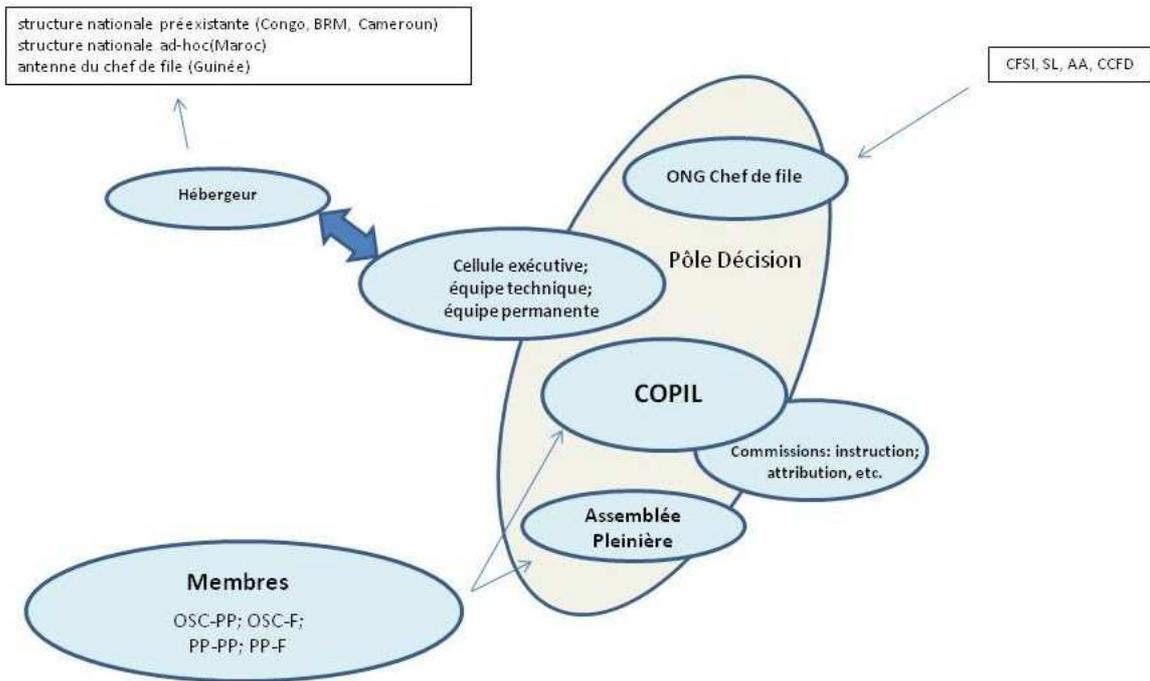
Les deux figures ci-après présentent l'organisation des acteurs des PCPA à différentes périodes.

---

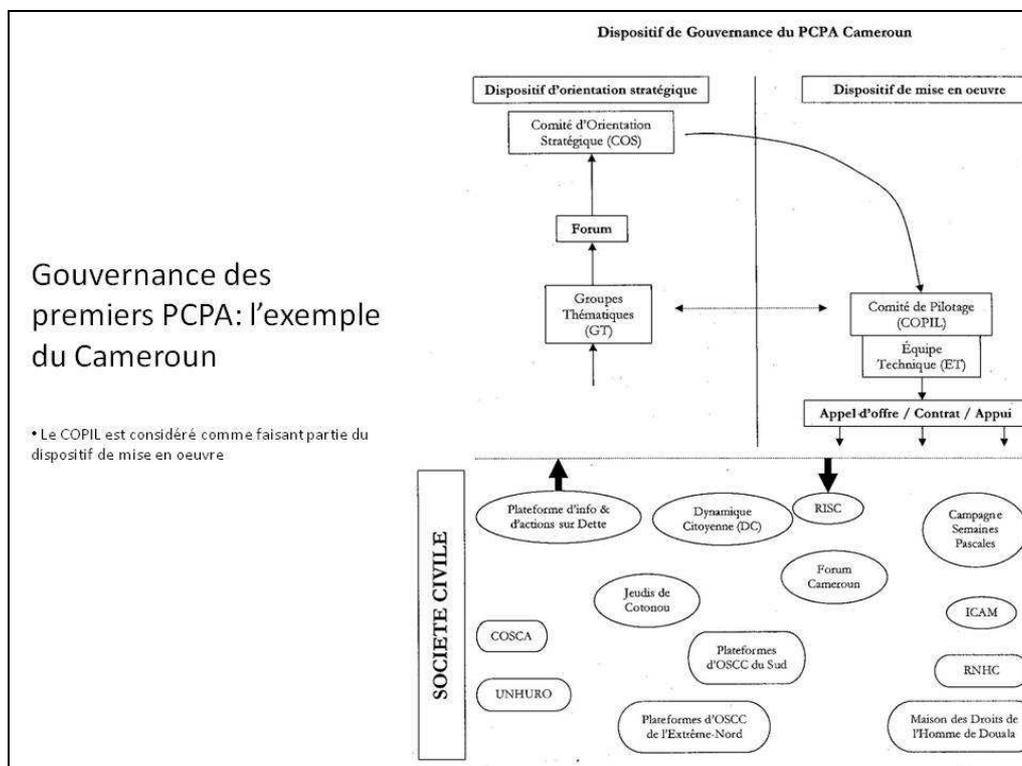
<sup>15</sup> Également appelée "ONG garante"; dans ce document nous utilisons le vocable "chef de file", qui est celui du Vade Mecum.

<sup>16</sup> Sous cette appellation, nous regroupons les différentes structures chargées localement de la gestion et de l'animation du programme: cellule exécutive, équipe technique, équipe permanente, organisation partenaire.

**Figure 9: Gouvernance des PCPA; période 2010**



**Figure 10: Gouvernance des premiers PCPA**



## L'assemblée plénière

Elle a eu un poids important en certaines occasions. C'est l'assemblée plénière des acteurs marocains du PCM qui est à l'origine de l'ancrage au Sud des PCPA. Le PCPA Cameroun a également vécu des assemblées plénières animées.

L'assemblée plénière joue un rôle central dans la construction d'une identité collective, l'appropriation et le sentiment d'appartenance au programme par les OSC. L'un des dangers perçus par certains membres des programmes est celui d'une bureaucratisation excessive des moments de rencontre de l'assemblée plénière (élection du nouveau COPIL, comptes-rendus d'activités, comptes-rendus financiers, etc.) laissant peu de place aux débats de fond autour des orientations du programme et de l'évolution des grands choix stratégiques.

## Le comité de pilotage

L'assemblée plénière élit les membres du COPIL<sup>17</sup>. Le COPIL réunit des représentants des 4 catégories d'acteurs impliqués dans les PCPA, avec cependant des statuts différents: la composition n'est pas identique dans tous les PCPA mais on note une constante: une majorité des sièges est réservée aux OSC<sup>18</sup>. Du côté des pouvoirs publics français, le MAEE est membre de plein droit alors que l'AFD est observateur. L'ONG garante a un siège permanent avec droit de vote.

A titre d'exemple, le COPIL du PCM est composé de :

- Société civile marocaine: 10 (6 représentants d'OSC + 4 jeunes).
- Société civile française: 4 OSC dont le chef de file (ou ONG garante).
- Collectivités territoriales françaises: 1 (position occupée par CUF).
- Pouvoirs Publics Français: 2 MAEE (CIV/SCAC); AFD (observateur).
- Pouvoir Publics Marocain: 3 (Ministère du Développement Social, Ministère des Affaires Étrangères, Entraide Nationale).
- Coordination : 2 (coordinateur et président de l'OSC "porteuse" <sup>19</sup>). La coordination n'est pas membre du COPIL mais y participe.

Les décisions y sont prises de manière consensuelle, sans avoir recours à des votes. Le COPIL a un rôle de pilotage stratégique, il valide et suit le plan d'action proposé par la structure de coordination.

**Plusieurs des travaux qui précèdent notre évaluation insistent sur le positionnement du COPIL Celui-ci doit se concentrer sur le pilotage stratégique. Des progrès ont été faits dans ce sens, entre les premières évaluations qui demandaient un repositionnement rapide des COPIL et les dernières qui insistent moins sur cet aspect.** Il n'en demeure pas moins, et cette impression s'est confirmée lors des COPIL auxquels nous avons assisté, que la tentation semble toujours grande pour les COPIL de s'immiscer dans la gestion opérationnelle des PCPA, particulièrement lorsque les structures de coordination sont plus faibles. Les COPIL passent notamment souvent beaucoup de temps à gérer les appels à projets.

**La place centrale du COPIL dans la gouvernance est l'une des spécificités du PCPA par rapport à d'autres programmes:** selon une étude de capitalisation récente,

---

<sup>17</sup> Il n'y a pas de vote par collège, ce qui implique, vu le déséquilibre entre le nombre d'OSC-du pays partenaire et d'OSC françaises, que ce sont, de fait, les OSC du pays partenaire qui élisent le COPIL.

<sup>18</sup> A titre d'exemple, le COPIL du PCPA Congo est composé de 11 membres élus par l'assemblée plénière de juin 2010 (du côté congolais il s'agit de l'ANEP, ASA, ATV, FJEC, HSF, MDA, OCDH et le conseil départemental de la Sangha, du côté français la CGT, le DEFAP, Juristes Solidarités), des 3 représentants des pouvoirs publics congolais et français et du CFSI.

<sup>19</sup> Dans le cas du Maroc, une OSC de droit marocain a été créée pour assurer la gestion administrative et financière de l'équipe technique.

dans la plupart des Programmes d'appui aux ANE du 9ème FED, le Comité de Pilotage et les instances de Suivi semblent rarement valorisés et leur fonction d'orientation stratégique du programme semble rester en partie théorique. La tendance de beaucoup de ces programmes est ainsi de faire de ces instances des espaces de validation, davantage que des outils de suivi et d'analyse des avancées des programmes.

### *Structure de coordination*

**La structure de coordination a acquis une importance cruciale du fait de la dynamique d'ancrage progressif au Sud des PCPA, non seulement dans la gestion et l'animation des programmes, mais également, dans certains cas, dans le pilotage stratégique, en appui (ou en substitution ?) au COPIL.**

Selon les cas, cette structure a plus ou moins d'influence sur les prises de décisions et cela semble être en lien avec les qualités/capacités des responsables. Ainsi, les structures de coordination au Maroc et en Guinée semblent en position d'influencer fortement le COPIL, ce qui est moins le cas en Algérie et au Congo.

#### **Encadré 5: Une coordination du PCPA confiée à des plateformes nationales**

Une particularité du PROCOPIL est d'avoir placé la structure de coordination au sein d'institutions existantes: la FONPC (Roumanie), le RNE (Bulgarie) et APSCF (Moldavie). Le PROCOPIL est intégré aux activités et à la vie des réseaux, en termes de gouvernance et de gestion opérationnelle. Chaque réseau a défini le mode de gouvernance qui lui semblait le plus pertinent au regard de sa propre organisation. Le comité national de coordination du PROCOPIL est directement intégré aux instances des réseaux: un temps au sein de l'assemblée générale est consacré au PROCOPIL.

De l'avis de tous nos répondants, ce choix a été bénéfique et a permis à ces structures de progresser, aussi bien au niveau de leurs compétences que de leur reconnaissance. Ce montage semble aussi mettre une certaine distance entre la structure de coordination et l'ONG garante, du fait que la structure de coordination doit rendre compte en priorité à ses propres instances. Le PROCOPIL n'est pas un programme qui englobe des réseaux membres, mais un programme qui accompagne, qui se met au service de la stratégie des réseaux membres. De plus, les risques de confusion au niveau de l'identité sont moins grands. Les structures de coordination ayant une visibilité en tant que plateformes, le programme ne peut être lui aussi confondu avec une plateforme, et peut avoir sa propre visibilité en tant que programme.

Il peut cependant y avoir des effets potentiellement déstabilisateurs. La coordination demande beaucoup de temps et d'énergie et les structures de coordination ont eu du mal à gérer le PROCOPIL et à développer d'autres activités (le RNC en a tiré les leçons et a décidé à l'avenir de ne plus gérer de fonds d'appui projets).

L'avantage principal du montage est que ce sont essentiellement des acteurs locaux qui ont accumulé du poids politique. La fin du PROCOPIL ne s'accompagne donc pas d'interrogation sur les possibilités de transférer ce poids aux acteurs locaux. Pour cette raison, et lorsque des acteurs locaux suffisamment structurés existent, nous pensons que les PCPA doivent passer par eux.

### **4.1.2 Le concept de programme associatif: avantages et limites**

**Le fonctionnement des PCPA imite celui d'une association: une assemblée des membres se réunit régulièrement ; les membres adhèrent à une charte, paient une cotisation et élisent un comité de pilotage qui ressemble à un conseil d'administration. Cette particularité nous amène à considérer les PCPA comme des « programmes associatifs ». Ce concept est une des innovations des PCPA. Il s'accompagne de certains avantages, mais aussi de certaines limites.**

## Une approche efficace pour les dynamiques collectives

La formule du programme associatif permet la participation des membres, notamment les membres Sud, dans la gestion du programme (un aspect primordial de la remise en cause des pratiques de coopération recherchée par l'instrument PCPA).

Elle favorise la rencontre des acteurs des PCPA grâce à des temps de vie collectifs. C'est dans son cadre qu'est possible le jeu à 4 et le rapprochement de familles d'acteurs autrement sans contact.

Elle permet d'organiser en interne une démarche démocratique exemplaire, source d'apprentissage et de renforcement des capacités des membres.

Elle permet d'instaurer un espace (plus ou moins) protégé qui facilite la mise en avant une logique collective, qui s'exprime dans la cogestion du programme et dans l'action collective.

Pour certains, cette formule est trop complexe et coûteuse (on notera pourtant que le coût des AP et des COPIL n'est en moyenne que de 7% du budget). Nous n'avons pas identifié de pistes évidentes pour l'alléger, sans que cela ne se fasse au détriment de la démocratie participative. Étant donné qu'elle a vocation, entre autres, à renforcer les capacités des acteurs, nous notons cependant qu'il serait logique qu'elle soit simplifiée lorsque les capacités visées sont acquises. La gouvernance pourrait être également allégée lorsque les espaces de rencontre et dialogue pérennes prennent de l'importance.

## La confusion entre programme et plateforme

**La principale limite est que le concept attire le PCPA vers une position de plateforme. Le PCPA risque alors d'apparaître comme une alternative à l'action collective de la société civile, particulièrement lorsque celle-ci est faiblement organisée.** Cette situation est porteuse d'ambiguïté et oblige les PCPA à penser leurs relations avec les autres acteurs collectifs (existants ou créés dans le cadre des PCPA).

Concernant ce dernier point, on rencontre parmi les PCPA des situations diverses:

- En Algérie il n'existe ni plateforme nationale ni réseau forts qui rassemble les OSC et le PCPA tend à "boucher ce trou". Jousour fonctionne donc comme une plateforme d'associations mais cela ne l'empêche pas de contribuer au renforcement de quelques réseaux thématique existants (comme le réseau Nada de protection de l'enfance, le réseau sur les myopathies ou la fédération des handicapés moteurs). Certains membres du COPIL pensent que, à terme, le PCPA devrait se transformer en une instance semblable à Coordination Sud en France, c'est à dire en une représentation des OSC qui développe également des activités de service à ses membres.
- Au Congo, le PCPA est identifié comme un acteur important de la société civile. Cela tient d'une part à l'importance de son membership (une centaine de membres ce qui est beaucoup pour un collectif au Congo, incluant la plupart des poids lourds de la société civile congolaise), d'autre part à la faiblesse des plateformes existantes. Le PCPA-Congo est donc sollicité (de plus en plus régulièrement) pour représenter ses membres (et la société civile par extension) dans différentes instances (DRSP; C2D; groupes de travail au niveau de certains ministères). L'évaluation à mi parcours du PCPA Congo recommandait ainsi de « lever l'ambiguïté sur la nature du PCPA": *"Pour certains, le PCPA Congo est identifié comme un dispositif d'appui aux organisations de la société civile, alors que pour d'autres il est vu comme une plate-forme représentative des OSC. (...) Il y a un réel besoin de re-clarifier la nature du PCPA (...) d'autant plus important au fur et à mesure que le PCPA interviendra dans le champ de la concertation entre OSC et pouvoirs publics"*.

Conscients des contradictions implicites dans cette évolution, le PCPA-Congo a opté pour une stratégie de mise en place de plates-formes thématiques, en

mesure de remplacer le PCPA comme représentant de la société civile dans les instances de concertation.

- Au Maroc, le programme ne s'exprime pas en tant que tel mais apparaît clairement comme un canalisateur par exemple dans " l'Appel des jeunes du Programme Concerté Maroc". De fait, le PCM était considéré par beaucoup comme un collectif d'OSC qui d'un côté offre des services, notamment du financement à ses membres, et d'un autre côté, les représente face aux Pouvoirs Publics. La création du REMAJEC en 2012 apparaît plus comme une stratégie de prolongement du PCM, dans ses deux fonctions, après la fin du financement AFD, que comme une stratégie pour séparer les deux rôles.
- En Guinée, l'existence d'acteurs collectifs reconnus et solides au niveau national (notamment le CNOSCG et l'Inter Centrale Syndicale, etc.), permet au programme de se placer sans ambiguïté dans une position d'accompagnement, sans être perçu comme un réseau par ses membres ou ses partenaires. Par ailleurs, le PROJEG a également cherché à renforcer une série de plateformes thématiques (plateforme Dette, plateforme PCQVP) capables de porter une parole collective, et de s'insérer durablement dans les espaces de concertation. .
- En Roumanie et en Moldavie, le PROCOPIL s'est appuyé sur des plates-formes nationales existantes. En Bulgarie, le programme a contribué à la structuration d'un réseau de protection de l'enfance.
- Au Cameroun, un responsable du réseau Dynamique Citoyenne, explique que ce réseau, créé en 2005, a énormément profité de l'apport du PCPA pour se développer, mais que, selon lui, les organisations françaises membres du PCPA se sont inquiétées d'une possible concurrence avec le PCPA. Ce réseau a continué à croître après l'arrêt du PCPA et constitue en quelque sorte son héritier.

L'existence d'acteurs collectifs, structurés au niveau national, est donc un critère essentiel au positionnement du PCPA. Le PCPA apparaît moins comme un acteur en tant que tel et se positionne plus facilement dans un rôle de programme d'accompagnement et de médiation (et évite plus facilement le danger de la constitution d'un réseau en tant que tel) lorsqu'il lui est possible de travailler à côté d'un collectif d'organisations (formel ou informel) capable de représenter les OSC et de parler en leur nom.

Le PROJEG et le PROCOPIL ont réussi à se positionner clairement comme programme d'appui à des réseaux existants et à éviter l'ambiguïté programme-réseau. Au Maroc il existait aussi des réseaux importants comme "espace associatif", mais ils étaient plutôt dans une dynamique d'opposition au gouvernement, avaient une certaine méfiance par rapport au PCM et ne s'y sont engagés que très partiellement.

**Du fait de l'objectif de concertation avec les pouvoirs publics, le concept de programme associatif est porteur d'un défi permanent : celui du transfert du poids politique.** Si le PCPA avance en occupant lui-même les espaces de concertation, il entretient une ambiguïté qui risque d'être défavorable aux acteurs locaux. En toute logique, du fait qu'il n'est pas un acteur pérenne, le PCPA devrait refuser les sollicitations et mettre ses membres en avant. Le transfert de ce poids politique à des acteurs pérennes est un enjeu majeur. Cependant le PCPA ne peut pas facilement faire "don" des espaces de concertation auxquels il est convié à ses membres. On invite le PCPA à cause de son poids, de sa représentativité. Il peut être donc complexe qu'il s'en retire au profit de ses membres (plus pérennes mais moins représentatifs et moins aguerris).

**Trois principes nous semblent importants à garder en tête:**

- **l'accession aux espaces de concertation doit être laissée à des acteurs pérennes<sup>20</sup>;**
- **ces acteurs pérennes seront plus pertinents s'il s'agit d'acteurs collectifs (plateformes, réseaux, collectifs, etc.). Ces acteurs collectifs peuvent très bien être multi-acteurs (OSC, secteur privé, collectivités territoriales, etc.);**
- **ces acteurs doivent saisir les opportunités offertes et être plus que de simples observateurs (ceci sous-entend qu'ils doivent s'être organisés pour établir des positions collectives et avoir les capacités de les défendre).**

### 4.1.3 Chef de file et structures de coordination

Aucune source d'information (enquête, interview, travaux précédents) ne pointe vers une remise en cause profonde du rôle de chef de file. L'enquête réalisée dans le cadre de cette évaluation montre un niveau de satisfaction acceptable concernant les responsabilités de circulation de l'information, d'organisation des échanges et d'organisation de la participation (ces responsabilités sont partagées entre les chefs de file et les structures de coordination au Sud).

Les entretiens mettent en avant la difficulté de la fonction de chef de file (du fait notamment de la nécessité d'assurer à la fois la dimension technique et la dimension politique de cette fonction).

#### *Responsabilités des chefs de file*

Le tableau ci-après montre les modifications des responsabilités de chefs de file.

---

<sup>20</sup> L'accession aux espaces de concertation est en lui-même un facteur de pérennisation. Au Congo, la plateforme Publiez ce que vous payez a ainsi reçu un gros coup de pouce lorsqu'elle a été conviée à siéger aux concertations de l'EITI.

**Tableau 7: Responsabilités des chefs de file**

| Responsabilités initiales<br>(source Vade Mecum)   | Modifications  |
|--|--|
| <b>Assurer la fonction permanente de suivi et d'interlocuteur privilégié du MAE ; il est notamment son unique correspondant au plan contractuel</b>  | Toujours le cas , AFD depuis 2009  |
| <b>Représenter le programme en France et sur le terrain</b>  | Toujours le cas en France mais pas sur le terrain où ce sont, en fonction des PCPA, les structures de coordination qui représentent le programme   |
| <b>Gérer le financement du programme</b>   | Toujours le cas  |
| <b>Préparer les conventions nécessaires avec les autres acteurs associatifs (maîtres d'œuvre),</b>   | Toujours le cas. Délégation d'une partie de ce mandat aux structures de coordination   |
| <b>De veiller à la programmation et à la coordination des activités, au respect des termes de référence et des échéances ; il assure à ce titre la fonction permanente de pilotage opérationnel auprès des acteurs non-gouvernementaux impliqués dans le programme</b> | Toujours le cas pour l'aspect de veille. Mais le pilotage opérationnel est partagé entre plusieurs acteurs.<br><b>Evolution: accompagnement-supervision des structures en charge de la coordination au Sud</b> |
| <b>Coordonner la rédaction des rapports intermédiaires et finaux, techniques et financiers</b>   | Toujours le cas  |
| <b>Assurer la responsabilité du travail de capitalisation</b>  | Dans la pratique et tel que mentionné dans le Vade Mecum, les travaux de capitalisation ont été sous-traités à des acteurs externes dans la plupart des cas.   |

Les principales modifications découlent de l'ancrage au Sud des PCPA qui a donné plus de responsabilités aux acteurs de terrain. Cette évolution a donné aux chefs de file un rôle d'accompagnement des structures de coordination. Les chefs de file sont aujourd'hui libérés d'une bonne partie de la responsabilité d'animation des programmes, cependant leur responsabilité reste engagée car la notion de chef de file couvre implicitement à la fois la responsabilité financière mais également l'atteinte d'un certain niveau d'efficacité. **Les situations varient selon les PCPA, mais on retiendra que, dans les PCPA où la structure de coordination au Sud a pris un poids important, le chef de file est aujourd'hui dans une position mixte d'accompagnement et de supervision.**

Solidarité Laïque et le CFSI ont des visions un peu différentes de la relation entre chef de file et structure de coordination, qui se traduisent d'ailleurs par l'utilisation d'un vocabulaire différent: Solidarité Laïque parle d'ONG Garante, tandis que le CFSI accepte la dénomination de Chef de File.

Dans le cas du CFSI, le couple Chef de file-Coordination apparaît comme un partenariat bilatéral au sein du mécanisme pluri-acteurs, avec des objectifs de renforcement des capacités. Dans le cas de Solidarité Laïque, la structure de coordination est composée du chargé PCPA à Solidarité Laïque et de la structure locale. Cet ensemble répond devant le COPIL.

De ce que nous avons pu voir, le chef de file joue assez fortement un rôle de "gardien des valeurs" (une position contestée par l'un des chefs de file qui considère que c'est au COPIL d'être garant des valeurs, tandis que le chef de file doit essentiellement être porteur du programme).

## Chef de file et conflits d'intérêts

L'évolution de la position de chef de file est marquée également par une volonté de limiter les situations de conflits d'intérêt et de cumul de fonctions.

"Pour une action collective de coopération au développement" (A. Lambert et P. Jahshan, 2010) met l'emphase sur la séparation entre la fonction de coordination et la participation à la gouvernance: *"si le chef de file joue un rôle central dans la coordination, il est également impliqué dans la gouvernance d'un programme. Il assure donc à la fois un rôle technique et politique dans sa mise en œuvre. Des clarifications sont à faire, en tenant compte de chaque programme et de chaque contexte, pour que les rôles du chef de file dans la coordination et dans la gouvernance soient différenciés"*.

Concrètement, selon les chefs de file interrogés, ce qu'il faut chercher à éviter, c'est que les préoccupations institutionnelles du chef de file ne viennent perturber la fonction de coordination-animation du programme. Le "chef de file-coordonateur" doit impérativement mettre le programme en avant, tandis qu'il est acceptable que le "chef de file membre du programme" amène dans le débat les préoccupations de sa structure. Solidarité Laïque a réglé ce conflit d'intérêt potentiel *"grâce à l'implication de salariés occupant des fonctions hiérarchiques différentes à Solidarité Laïque au niveau des instances de gouvernance et au niveau des fonctions de coordination des programmes"*.

La deuxième situation visée concerne l'accès du chef de file aux financements du programme. A. Lambert et P. Jahshan concluent que *"la distinction entre la dimension technique (gestion d'un fonds) et la dimension politique est à faire. Le chef de file, assurant un rôle de garant vis-à-vis du bailleur de fonds, doit être irréprochable donc ne pas être impliqué comme bénéficiaire des fonds mis en place dans un programme. Tout conflit d'intérêts est à éviter"*. De fait, depuis la fin du PCM1, les chefs de file ne sont plus exécuteurs de projets de terrain financés par les fonds du programme ce qui élimine les risques de conflits d'intérêts à ce niveau<sup>21</sup>.

## Une position adaptée aux "ensemblers"

Le tableau ci-après montre que la position de chef de file, attractive au début pour un nombre plus large d'organisations, a progressivement échoué à des organisations qualifiées "d'ensemblers".

**Tableau 8: Les chefs de file des PCPA**

|                    |  |
|--------------------|--|
| PCER puis PROCOFIL | Comité PECO (2002-2003) puis Solidarité Laïque (2003-2011)                           |
| PCM                | CCFD (2002-2005) puis Solidarité Laïque (2005-2013)                                  |
| PCPA Cameroun      | CCFD (2005-2007)   |
| PROJEG             | Essor Toulouse durant la phase de préparation (2007) puis Aide et Action (2007-2012) |
| PCPA Congo         | CFSI (2008-2013)   |
| Joussour           | CFSI (2006-2012)   |

**Nos entretiens confirment que peu d'organisations sont intéressées par la position de chef de file. Seules des structures qui fonctionnent déjà largement en réseau et qui considèrent que l'organisation de l'action collective est au cœur de leur mandat voient de manière positive les compromis à faire et**

<sup>21</sup> Solidarité Laïque s'est retiré des projets pour lesquels cette organisation recevait des financements lorsqu'elle a pris la suite du CCFD comme chef de file du PCM.

## acceptent sans arrière pensée la charge et la responsabilité de garant vis à vis du bailleur de fonds.

De plus, la fonction de chef de file implique un accord de fond sur le positionnement du PCPA dans une logique de concertation et de dialogue avec les pouvoirs publics, plutôt que dans une logique plus « militante » de plaidoyer et d'opposition mise en avant par certaines ONG françaises.

Cette double exigence donne une position de quasi-monopole au CFSI et à Solidarité Laïque sur la position de chef de file, du moins tant que les PCPA ressemblent à ce qu'ils sont actuellement (et que le recrutement des chefs de file se fait au niveau français). De fait, peu d'organisations sont prêtes à prendre le risque de gérer de tels programmes tandis que, en parallèle, les compétences des ensembliers augmentent.

Cela pourrait changer si les PCPA étaient conçus différemment, sur des thématiques très précises (santé, agriculture, formation professionnelle), s'ils impliquaient moins d'acteurs ou si leur focus sur le plaidoyer augmentait dans le cadre d'une évolution, par exemple, vers la réalisation de campagnes menées simultanément au Nord et au Sud.

## 4.2 Les acteurs du PCPA: analyse de la participation

Les PCPA impliquent 4 grandes catégories d'acteurs: pouvoirs publics français; pouvoirs publics du pays partenaire; société civile du Nord, société civile du pays partenaire. Dans cette section nous regardons comment ces différentes catégories d'acteurs (et d'autres comme les collectivités territoriales) se sont impliquées dans les PCPA. Nous revenons également sur les dynamiques multi-acteurs insufflées par les PCPA et notamment sur le concept de "jeu à 4" qui, bien qu'il n'était pas explicitement prévu au départ, est devenu une caractéristique majeure des PCPA.

### 4.2.1 Composition des PCPA

Le tableau ci-après montre la composition des PCPA au cours des différentes phases.

**Tableau 9: Organisations membres des PCPA**

|                         | PP-F | PP-PP | OSC-PP | OSC-F | Autorités locales-PP | CT-F | TOTAL |
|-------------------------|------|-------|--------|-------|----------------------|------|-------|
| PCM1                    | 1    |       | 35     | 14    |                      |      | 50    |
| PCM2                    | 1    | 1     | 66     | 33    |                      |      | 101   |
| PCM3                    | 4    | 6     | 75     | 21    |                      |      | 104   |
| PCER                    | 1    |       | 9      | 9     |                      |      | 19    |
| PROCOFIL                | 5    | 7     | 85     | 14    | 66                   | 2    | 179   |
| PCPA Cameroun           | 1    | 0     | 100    | 20    |                      |      | 121   |
| PROJEG                  | 2    | 1     | 123    | 11    |                      |      | 137   |
| PCPA Congo phase pilote | 1    | 3     | 60     | 10    |                      |      | 74    |
| PCPA Congo phase 1      | 2    | 3     | 85     | 10    | 2                    |      | 102   |
| Joussour phase 1        | 2    | 11    | 65     | 30    |                      | 7    | 115   |

(Source: documents et plaquettes des différents programmes)

Hormis le PCM1 et le PCER (plus proches des programmes prioritaires, car ils essayaient essentiellement d'inclure des partenariats existants dans une approche programme), **les PCPA ont autour de 100 membres, avec une majorité d'OSC du pays partenaire. Avec en moyenne 75 OSC du pays partenaire, les PCPA représentent des**

**regroupements non négligeables, particulièrement dans les pays où la société civile est moins organisée.** Le PROCOPIL est remarquable par le nombre importants d'autorités locales (villes, villages, collectivités locales) membres du programme, tandis que Joussour se démarque par une participation plus importante de collectivités territoriales françaises.

**La plupart des PCPA ont autour de 100 membres. Les ressources disponibles, les difficultés d'organisation, les limites à la participation dans la gouvernance (les PCPA ne peuvent pas voir leur membership croître exagérément tout en gardant la même gouvernance) semblent avoir conduit aux mêmes conclusions.**

**Ces données permettent d'estimer que, durant la période 2000-2011, près de 700 membres différents (toutes catégories confondues) ont participé aux PCPA. Ces 700 membres se sont confrontés à sa gouvernance et ont bénéficié des appuis fournis par l'instrument. En ce qui concerne les OSC françaises, une centaine d'organisations a participé.**

## 4.2.2 La participation des Pouvoirs Publics français

**La double position de bailleur et d'acteur à part entière du pilotage occupée par les pouvoirs publics français est une des principales originalités des PCPA. Cette originalité est totalement assumée dès le lancement de l'instrument PCPA.**

Depuis 2009, les acteurs publics impliqués sont le MAEE et l'AFD, à travers leurs niveaux centraux (MRSC et DPO) et leurs structures délocalisées (agences et postes). L'implication d'acteurs publics français issus de ministères sectoriels concernés par les thématiques portées par les programmes n'est pas constatée.

### *Mode de participation*

Le mode de participation des Pouvoirs Publics français varie en fonction des PCPA et peut se traduire par trois niveaux d'engagement:

- **Un engagement de témoin et garant.** Dans ce cas les pouvoirs publics français cherchent surtout à bénéficier d'une meilleure connaissance des programmes et d'un compte-rendu régulier et direct des activités.

Ce premier rôle s'éloigne de fait de l'objectif initial d'un « jeu à 4 » dans lequel était assumé la double position de bailleur et d'acteur à part entière du pilotage. Ce positionnement se retrouve dans différents pays, chez les acteurs les plus éloignés de la compréhension du PCPA. C'est le schéma que l'on rencontre dans des pays où le SCAC confie à un jeune volontaire le soin de suivre le PCPA. C'est aussi le rôle que joue officiellement l'AFD.

- **Un engagement technique,** d'acteur du pilotage, intervenant directement dans les orientations du programme et susceptible de créer un lien entre les activités engagées dans le PCPA et les autres programmes financés par la coopération française et l'AFD sur la même thématique.

C'est une situation que l'on rencontre notamment quand l'assistance technique française dispose de ressources humaines sur les champs couverts par les PCPA (exemples: AT Société Civile en Guinée et AT régional Droits de l'enfant en Roumanie-Bulgarie-Moldavie <sup>22</sup>).

---

<sup>22</sup> L'intérêt des pouvoirs publics français pour la thématique de l'enfance est démontré dès 2006 par la présence d'une assistante technique (AT) auprès des autorités nationales roumaines (en 2008, le poste devient régional). L'AT participe aux COPIL aux niveaux national et régional et déclare avoir été beaucoup sollicité, de par son expérience professionnelle. L'AT indique également que les COPIL ont été des occasions de liens entre

- **Un engagement politique**, d'acteur qui soit représentant des pouvoirs publics français, capable d'expliciter les orientations de la coopération française.

C'est le cas lorsque les pouvoirs publics français sont représentés dans les instances de pilotage par une personne plus expérimentée du SCAC qui suit le PCPA. C'est aussi le rôle que joue, de fait, les agents de l'AFD-DPO qui sont officiellement observateurs mais dont l'expérience permet d'intervenir dans les COPIL.

La participation effective des pouvoirs publics français aux instances de pilotage est ainsi liée à la double condition d'un suivi de proximité suffisamment régulier pour permettre une connaissance approfondie du programme, et d'une appropriation plus large du programme par les bailleurs.

### *Appréciation par les acteurs*

La grande majorité des acteurs impliqués dans les PCPA insiste sur l'intérêt d'une participation des pouvoirs publics français au pilotage du programme. Plusieurs enjeux sont mis en avant pour souligner la pertinence de cette participation. De la part des OSC du Sud, membres du programme, les enjeux de cette présence sont notamment:

- *Dépasser le cadre national et faciliter les débats*: selon certains interlocuteurs, la présence des pouvoirs publics français peut permettre d'éviter que les débats menés dans les instances de pilotages ne fassent que transposer les conflits qui peuvent exister sur la scène politique nationale : elle permet de « dépasser le cadre national », et donc d'aller potentiellement plus loin dans la nature parfois polémique des débats menés tout en évitant de cristalliser les positions et les discours. Certains membres des Comités de Pilotage affirment ainsi que les débats sur certaines orientations politiquement sensibles du programme (notamment durant la crise politique en Guinée) n'auraient pas été possibles sans la présence des pouvoirs publics français.
- *Valoriser l'action et le rôle des OSC membres*. Le lien direct entre les pouvoirs publics français et les OSC du pays partenaires membres apparaît comme un vecteur de valorisation de leurs activités (notamment vis-à-vis des pouvoirs publics du pays).
- *Permettre aux OSC de mieux comprendre les orientations, les outils et les évolutions de la coopération française*
- *Facilitation de la participation des acteurs délocalisés de l'Aide française*. Les acteurs centraux jouent un rôle prépondérant dans la mobilisation des acteurs dans les pays partenaires (ambassades; SCAC, agences).

Les critiques ou les oppositions à la participation des pouvoirs publics dans les PCPA sont principalement liées au risque, envisagé par certains membres des programmes, d'une tentative de la coopération française de chercher à utiliser sa place au sein des instances de pilotage pour orienter et contrôler à l'excès les programmes, influencer trop largement la voix collective portée par les acteurs de la société civile, etc. Notons que la plupart des acteurs interrogés mettent de côté ce danger et soulignent surtout les bénéfices de la présence des pouvoirs publics français. C'est pourtant cette suspicion d'un rôle ambigu de la coopération française qui a été l'un des facteurs de la difficile gouvernance du PCPA Cameroun. Le PCPA Cameroun a d'ailleurs marqué sa spécificité dans ce domaine en mettant de côté l'option d'un Comité de Pilotage Franco-

---

les postes et le MAEE, et que le PROCOPIL lui a permis de mieux connaître le terrain. Elle s'est ensuite parfois appuyée sur les fédérations rencontrées dans ce cadre pour mener d'autres actions.

Camerounais pour lui préférer un Comité entièrement Camerounais et en faisant émerger de nombreux débats sur la participation du MAEE au pilotage du programme. (cf Annexe : l'expérience du PCPA Cameroun en matière de gouvernance du programme).

Par ailleurs, la présence des pouvoirs publics français dans les instances du PCPA peut les conduire à se retrouver dans une situation délicate vis du gouvernement du pays partenaire quand celui-ci considère systématiquement la société civile comme des opposants. Ce problème est spécialement aigu pour les agences nationales de l'AFD, qui dans le même temps négocient des contrats importants avec le gouvernement.

Dans les PCPA que nous avons observés, les signes illustrant le handicap que peut apporter la participation des pouvoirs publics (Sud et France) sont rares, le principal étant le refus de participation au PCPA de certaines organisations très militantes ou de défense des droits de l'homme.

**Le mode de participation des pouvoirs publics français et leur valeur ajoutée dans les programmes varient donc en fonction du type de PCPA concerné.**

- **Dans les PCPA "Citoyenneté" ou "Incubateur", marqués des contextes de dialogue politique fermé, les Pouvoirs Publics Français doivent être fortement engagés dans leur rôle de garant/témoin, et dans leur rôle plus politique de relais d'influence et de porte d'entrée vers le réseau de la coopération française.**
- **Dans PCPA "Expertise sectorielle", les pouvoirs publics français sont davantage attendus sur leur engagement technique et leur capacité à faire le lien avec d'autres programmes sectoriels.**

**La participation des pouvoirs publics français dans le pilotage des programmes garde dans la plupart des témoignages, une forte valeur ajoutée. Elle doit être maintenue.** L'implication d'une assistance technique "sectorielle" (ex: société civile) paraît également être un facteur d'intensification des interactions entre acteurs publics et privés.

### *Place respective de l'AFD et du MAEE*

Le mouvement de transfert MAEE - AFD dans le cadre de la RGPP a affecté les PCPA. Les budgets des PCPA en cours sont depuis 2009 gérés par l'AFD, de même que les demandes de financement pour de nouvelles phases. Aucun nouveau PCPA n'a été lancé depuis le transfert, bien que deux dossiers (Côte d'Ivoire et Haïti) aient été montés et que des discussions aient été lancées sur l'intérêt de PCPA en Tunisie et à Madagascar.

Concernant la participation des pouvoirs publics français à la gouvernance, **la répartition théorique des rôles positionne aujourd'hui l'AFD dans un statut d'observateur et de bailleur des programmes tandis que le MAEE garde un statut de membre.** En théorie, le MAEE est en donc position de contribuer ouvertement au pilotage stratégique des PCPA, tandis que l'AFD doit se tenir en retrait et ne peut participer pleinement à l'expérience de construction collective (cependant, l'AFD, en tant que financeur, dispose d'autres moments pour faire entendre ses positions: réactions aux rapports; aux documents de projets; termes de références des évaluations, etc.).

**Les PCPA donnent donc lieu à une cohabitation entre le MAEE et l'AFD,** ce qui est relativement surprenant dans une période où les restrictions budgétaires sont plus susceptibles d'entraîner des vides que des doublons.

Les constats concernant la cohabitation AFD-MAEE sont les suivants:

- les niveaux centraux sont souvent les plus impliqués, aussi bien à l'AFD qu'au MAEE;
- l'implication des agences est en général plus faible que celle des postes. Par exemple, une agence indique que le PCPA est "*opéré directement par la DPO*" et considère que ses instructions sont "*de ne pas intervenir dans la mise en œuvre*";
- les PCPA donnent lieu à des arrangements ad-hoc variés aussi bien au niveau central qu'au niveau des pays. Par exemple, une agence a demandé expressément aux services de l'ambassade de représenter l'Aide française dans les PCPA, mais se tient informée de près;
- il y a un certain consensus autour de l'idée que ce qui est de l'ordre du politique est mieux logé au MAEE, tandis que ce qui est plus de l'ordre du développement sectoriel est mieux logé à l'AFD;
- les tensions sont surtout présentes sur le terrain, entre agences et postes. Une source de tension provient de "*guerres de territoire*" entre ambassades et agences (dans lesquelles les PCPA ne sont pas un élément important, mais font cependant partie des arguments). Certains de nos répondants disent par exemple que "*la double présence est gênante en terme d'affichage*" et qu'elle entraîne de la confusion. Pour un autre, en faisant référence à la RGPP, "*on a rajouté de la complexité, là ou on voulait simplifier*";
- selon plusieurs répondants OSC-F, le passage MAEE-AFD s'est traduit par des procédures plus rigides avec une emphase plus forte sur des outils de gestion de projets (type cadre logique) qui ne sont pas forcément très adaptés à des "*programmes-processus*" (dans les termes d'un des consultants ayant fait l'évaluation d'un des PCPA). Le chef de file de l'un des PCPA indique que les outils de gestion de l'AFD amènent à suivre des indicateurs qui ne sont pas les plus pertinents et que "*ça nous oblige à avoir nos propres indicateurs*". Le passage MAEE-AFD est également perçu par ces acteurs comme un facteur de technicisation des échanges entre OSC et pouvoirs publics. Pour plusieurs répondants, "*le débat avec l'AFD ne se situe pas au même niveau qu'avec le MAEE. Pour les discussions à un niveau politique, c'est beaucoup plus difficile avec l'AFD*";
- la MAAIONG remplissait une fonction d'animation de l'instrument PCPA (dimension inter PCPA) qui est un peu abandonnée depuis le passage à l'AFD;

Au delà des exemples ci-dessus, le transfert MAEE-AFD n'a pas, pour le moment, fondamentalement affecté la vision des pouvoirs publics pour l'instrument. Il est par contre clair que la situation actuelle est caractérisée par un besoin de clarification: le document de référence est un document du MAEE, pas de l'AFD; l'instrument a largement évolué.

**Il y a une demande commune de clarification, provenant aussi bien du MAEE que de l'AFD.** Pour certains "*il va falloir trancher*", parce que "*ça tient grâce à la bonne volonté des individus*". Mais trancher entre quelles options? De manière simplifiée et pour le bénéfice de la discussion, nous identifions les alternatives suivantes:

1. le MAEE et l'AFD restent impliqués et l'AFD devient membre à part entière, au même titre que le MAEE
2. le MAEE et l'AFD restent impliqués mais l'AFD se retire de la gouvernance
3. le MAEE ne s'implique plus (transfert total à l'AFD)
4. les PCPA retournent au MAEE (par exemple au sein de la Mission Gouvernance démocratique)
5. MAEE et AFD se retirent tous les deux de la gouvernance et l'AFD prend une position de bailleur plus classique.

**Tableau 10: Avantages et risques de différentes options MAEE-AFD**

|   | Avantages   | Risques  |
|---|---|--|
| <b>Option 1</b><br>MAEE et AFD impliqués au même niveau                       | Participation importante des pouvoirs publics français<br>Connaissance partagée du terrain  | Confusion pour les acteurs externes<br>Tensions possibles AFD-MAEE.<br>Tensions possibles au sein de l'AFD sur la présence de l'AFD dans les COPIL<br>Duplication de certaines tâches                                  |
| <b>Option 2</b><br>MAEE et AFD impliqués mais AFD se retire de la gouvernance | Séparation des rôles comme dans les ONG garantes (défense du programme versus défense de l'institution). L'AFD traite les PCPA comme les autres instruments | Tensions possibles au sein de l'AFD: peu intéressant pour l'AFD, qui dépendrait du MAEE pour sa compréhension fine des évolutions tout en effectuant la totalité du travail d'instruction et de gestion des programmes |
| <b>Option 3</b><br>Transfert total AFD  | Meilleure cohérence   | Un même acteur pour la gestion et la participation à la construction collective<br>Critique interne plus forte (instrument loin des priorités et des manières de faire de l'AFD)                                       |
| <b>Option 4</b><br>Retour total MAEE  | Meilleure cohérence<br>Regroupement des outils société civile<br>Renforcement des liens avec les initiatives « Gouvernance Démocratique »                   | Un même acteur pour gestion et participation à la construction collective  |
| <b>Option 5</b><br>Retrait MAEE et AFD de la gouvernance                      | Fin de la superposition des rôles bailleur / acteur du programme, souhaitée par certains, notamment au sein de l'AFD  | Le PCPA sort d'une logique de Jeu à 4<br>Les membres ne bénéficient plus de la participation des pouvoirs publics-F (voir plus haut)   |

Pour éclairer la discussion, il est intéressant de revenir sur le type d'arguments développés autour de la répartition des rôles entre le MAEE et l'AFD. Le cadre ci-dessous introduit des réflexions qui, bien que portant sur les FSD, touchent l'enjeu des PCPA.

**Encadré 6: Extraits de l'étude sur le FSD (DGM-2009)**

Une étude réalisée par le poste de Conakry mérite d'être mentionnée car elle met en avant une difficulté à juger de la cohérence et de la complémentarité entre les outils. En schématisant, Conakry, qui dispose de toute la palette d'instruments dédiés à la société civile, considère que les relations avec la société civile prennent deux formes ou deux «postures» distinctes:

- la première qui se donne un objectif classique de développement et de renforcement des capacités techniques,
- la seconde qui procède d'une relation de nature politique et qui se donne un objectif d'influence réciproque dans la perspective de changements sociaux, économiques et politiques.

Pour Conakry, la réforme devrait servir à clarifier ces deux postures et à délimiter les compétences entre le MAEE et l'AFD dans la nouvelle division du travail: «la première posture relève du champ de compétence de l'AFD, alors que la seconde appartient clairement à celui du MAEE».

Conakry en tire la conséquence que, si le FSD doit rester sous la responsabilité du MAEE, il faut revoir son profil de manière à l'intégrer à un groupe d'outils homogènes relevant de la même logique (assistance technique et volontariat, crédits d'intervention et PCPA).

Une autre conclusion serait de dire que, si le FSD reste ce qu'il est, il n'y a aucune raison pour que sa gestion ne soit pas elle aussi transférée à l'AFD. Il faut se garder de telles visions manichéennes dans la conjoncture incertaine qui prévaut aujourd'hui. Ce qui vaut pour le FSD vaut aussi pour les programmes PCPA, qui relèvent clairement de la seconde «posture» définie par Conakry et dont le transfert à l'AFD est naturellement problématique. Mais il faut aussi rapidement clarifier les choses et c'est à la coordination (assurée par la mission chargée des relations avec la société civile) de mettre ces questions au clair de manière à éviter que la nouvelle division du travail ne contribue à accroître l'opacité du dispositif pour les acteurs de la société civile,

qu'ils soient du Sud ou du Nord.

Les procédures et le partage des compétences entre le MAEE et l'AFD ont souvent changé au cours des dix dernières années. Ces changements ne doivent pas constituer une source de préoccupation pour ces acteurs. La lisibilité de notre dispositif est un enjeu d'efficacité et d'image. De l'expérience guinéenne, il ressort l'idée de construire un portail commun à l'ensemble des acteurs du Sud et du Nord ; ce sera le rôle du pôle de développement transversal de l'ambassade, supervisé soit par l'agence de l'AFD soit par le SCAC, sous l'autorité de l'ambassadeur.

(Etude sur le fonds social de développement, DGM 2010 page 23)

### 4.2.3 La participation des pouvoirs publics nationaux

La diversité des situations des PCPA illustre trois scénarii possibles de participation, largement liés au niveau d'ouverture du dialogue politique dans le pays :

- **Une absence des pouvoirs publics nationaux dans les instances de pilotage**
  - Dans le cas du Cameroun, les témoignages convergent sur le fait que l'idéal de « jeu à 4 » du programme se trouve confronté à l'impossibilité d'impliquer réellement les pouvoirs publics nationaux dans le pilotage, étant donné notamment le contexte d'ouverture du dialogue politique dans le pays et le caractère très politique et militant du programme.
  - Dans le cas de l'Algérie, s'il y a eu au démarrage des rencontres avec différents ministères, le programme n'est pas aujourd'hui reconnu officiellement par le ministère des Affaires étrangères algérien, bloquant de ce fait l'implication de ministères plus techniques dans les instances de pilotage du programme. Il y a cependant des contacts avec des autorités locales (notamment le maire d'Oran) qui ne peuvent se réaliser qu'avec l'assentiment du pouvoir central.
- **Une présence « personnalisée », liée à la participation d'individus attachés au programme, et dont la présence et la voix n'engagent pas les institutions:**
  - c'est le cas en partie du PCPA Congo (dont la voix de l'acteur public présent au COPIL est présentée comme portée « en son nom personnel »);
  - c'est le cas en partie également du PROJEG, accueillant au sein du Comité de Pilotage la même personnalité du Ministère de l'Administration Territoriale depuis le début du programme.
- **Une présence « institutionnelle », engageant plus largement l'institution publique concernée:**
  - c'est le cas du PROCOPIL;
  - c'est le cas, depuis 2007, au Maroc avec la signature d'une convention entre le PCM et l'Entraide Nationale, et avec la participation de représentants d'autres ministères: Jeunesse et sport, Affaires Étrangères et Coopération.

Quels que soient les acteurs interrogés (en dehors du cas spécifique du Cameroun) un consensus se forme autour de l'intérêt d'une participation, même superficielle, des pouvoirs publics dans les instances de pilotage. Cette participation permet de situer le programme dans une logique de concertation, et non de simple opposition aux pouvoirs publics. Même si elle n'est pas toujours obtenue elle est systématiquement recherchée dans les PCPA en cours.

Cependant, cette participation n'est pas sans conséquence sur le fonctionnement des PCPA et sur leurs objectifs politiques :

- La présence « institutionnelle » des pouvoirs publics permet potentiellement aux instances de pilotage du programme d'être elles-mêmes des espaces de concertation et d'influence sur les politiques publiques, en permettant un dialogue plus étroit autour de ces politiques.
  - C'est pourquoi le PROJEG cherche ainsi aujourd'hui par exemple à multiplier les invitations de différents ministères (jeunesse, mines, etc.) concernés par les activités du programme, faisant ainsi des instances de pilotage des moments de dialogue avec une diversité d'acteurs publics, et un moyen pour ces acteurs de « *décloisonner leurs propres liens avec la société civile* ».

Cette stratégie n'est néanmoins pas sans risque car **essayer de faire du COPIL un espace de concertation renforce la confusion entre programme et instance de représentation de la société civile et fragilise les possibilités de poursuivre cette concertation après la fin du programme. La présence des pouvoirs publics des pays partenaires ne doit pas, selon nous, amener les PCPA à faire l'économie d'une réflexion sur l'organisation de la concertation entre société civile et pouvoirs publics hors de l'espace PCPA.**

- La présence des pouvoirs publics peut constituer un frein à la mise en place d'actions plus « politiques », notamment en matière de promotion de la gouvernance démocratique, transparence, redevabilité, promotion de l'Etat de droit, etc.
  - Ainsi par exemple, les pouvoirs publics marocains présents au sein des instances du PCM ont freiné la diffusion d'une position commune du PCM sur le printemps arabe, illustrant les limites de l'engagement politique du programme sur des questions très sensibles pour le pays.
  - A l'inverse, la participation du secrétaire général du Ministère de l'administration territoriale au sein du PROJEG ne semble pas avoir bloqué le vote, par le Comité de Pilotage, d'une série d'actions de plaidoyer et de mobilisation en faveur de la transition démocratique, au moment de la transition politique (une partie de l'administration remettant alors en cause la nature du régime).

**Le mode de participation des pouvoirs publics nationaux et leur valeur ajoutée dans les programmes varient donc largement en fonction du type de PCPA concerné.**

- Dans les PCPA "Citoyenneté" ou "Incubateur", une présence « personnalisée » des Pouvoirs Publics Nationaux permet d'assurer une position de garant sans entamer trop largement la capacité de la société civile à construire des positions fortes en matière de gouvernance démocratique. L'existence d'espaces de réflexion spécifiquement dédiés aux OSC pourrait par ailleurs permettre d'aller plus loin dans la construction de ces positions collectives avant de les mettre en débat dans les instances de pilotage. Par exemple, au sein du PROJEG, les pouvoirs publics ne s'impliquent pas, de fait, dans les différentes commissions techniques qui sont devenues un espace de réflexion et d'identification d'actions communes pour les OSC.
- Dans les PCPA "Expertise sectorielle", une participation institutionnelle et diversifiée des Pouvoirs Publics Nationaux est utile pour permettre au PCPA de construire les stratégies le plus adaptées et les plus pertinentes au regard du type d'action publique engagée. Pour autant, cette participation institutionnelle doit davantage permettre de promouvoir la concertation dans d'autres espaces que de chercher à la mettre en marche au sein même des instances.

## 4.2.4 Implication des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales ont été peu impliquées pour le moment dans les PCPA, hormis dans le cas de Jousour qui inclus un nombre significatif de collectivités territoriales françaises, et le PROCOPIL qui inclus un nombre important de collectivités territoriales roumaines, bulgares, moldaves et françaises. On note par ailleurs que l'association Citées Unies France (CUF) est membre de certains PCPA et de certains COPIL.

Avec Jousour, les collectivités territoriales françaises semblent avoir trouvé un véhicule pour se rapprocher d'acteurs algériens avec lesquels elles avaient par ailleurs du mal à entrer en contact. Dans le cas du PROCOPIL, les départements, municipalités, villes et collectivités locales<sup>23</sup> impliqués le sont du fait de leur responsabilité dans le domaine de l'action sociale dans un contexte où celle-ci est encore peu développée, particulièrement hors des grandes villes. Le projet Renforcement institutionnel et action sociale (RIAS) a constitué un temps important d'échanges entre les collectivités locales et les OSC, que ce soit pour les collectivités organisatrices ou les collectivités invitées.

Les autres PCPA ont souhaité, avec moins de succès, avoir plus de membres dans cette catégorie. Dans certaines situations, on note l'absence de coordination entre PCPA et coopération décentralisée. Par exemple, le PCM a une forte intervention dans la ville de Marrakech qui a également une forte coopération avec la ville de Marseille, sans qu'il existe de coordination entre ces deux interventions.

Les collectivités territoriales françaises identifient quatre points de blocages qui freinent leur adhésion: leur participation n'est pas reconnue (elles n'ont pas de siège dans les COPIL), elles n'ont pas un accès direct aux financements, les territoires où elles s'impliquent ne sont pas forcément concernés (ce qui entraîne des contraintes en rapport avec les conventions signées avec le MAEE), la gouvernance leur paraît obscure. Au bilan l'analyse coût-bénéfice n'est pas assez positive pour que les collectivités territoriales françaises cognent fortement à la porte des PCPA.

Les OSC-F, quant à elles, posent la question du financement de ce rapprochement entre collectivités territoriales et OSC et s'inquiètent du risque d'une diminution nette des fonds destinés aux OSC.

**La participation des collectivités territoriales dans les PCPA est considérée comme un enjeu important. Elle paraît aujourd'hui de moins en moins contournable du fait que les processus de décentralisation s'affirment de plus en plus comme des vecteurs majeurs de transformation de la gouvernance démocratique et constituent un élément majeur du contexte "société civile et processus de développement".**

La construction de dispositifs soutenant à la fois le développement de la société civile et l'affirmation du rôle des collectivités territoriales est favorisée par la présence d'instruments financiers thématiques adressés aux deux types d'acteurs (notamment la ligne ANE de l'Union Européenne) et par la tendance à appuyer des partenariats (selon l'approche multi-acteurs) entre ANE et collectivités territoriales dans les programmes d'appui à la décentralisation.

Ceci amène les PCPA à voir de plus en plus les collectivités locales et des associations d'élus locaux comme des acteurs centraux des programmes, et les relations entre société civile et ces acteurs comme un enjeu majeur des PCPA.

---

<sup>23</sup> Départements - France, Judets - Roumanie, Municipalités - Bulgarie et Raions - République de Moldavie)

Les documents de projet des derniers PCPA reconnaissent l'importance grandissante de la participation des collectivités territoriales et l'implication indispensable des réseaux de collectivités locales <sup>24</sup>.

Les leçons apprises suivantes sont identifiées au stade actuel:

- Dans le cas de Joussour, CUF signale que des contacts en amont du programme ont permis d'impliquer le groupe pays et d'arriver à l'implication importante que l'on constate aujourd'hui.
- Dans le cas du PCM, certaines collectivités territoriales françaises considèrent que le PCM, en s'impliquant dans des régions où la coopération décentralisée française était faible, n'a pas facilité leur implication. Mais nous notons par ailleurs que le PAD2<sup>25</sup> pense la participation de la société civile essentiellement sous la forme de prestations de services (et pas dans le pilotage), ceci bien que, selon un de nos répondants, "*le point faible du PAD1 était l'absence des OSC dans le processus*". Alors que les instruments prônent le multi-acteur, cet exemple montre la difficulté à ne pas les voir comme des enveloppes destinées en priorité à un type d'acteurs.

**La participation des collectivités territoriales des pays partenaires<sup>26</sup> est particulièrement importante dans le cas des PCPA "Incubateur". Dans ce type de PCPA, la concertation au niveau national est limitée à la fois par le contexte de fermeture et par la faiblesse de la société civile. Le niveau local s'avère alors adéquat pour faire l'apprentissage de la concertation tout en renforçant progressivement les capacités.**

**Cette participation est également importante dans le cadre des PCPA « citoyenneté » pour permettre une transformation des pratiques du politique au niveau local, et un accompagnement des élus sur la transparence des politiques, la gestion des ressources, le respect des droits, etc.**

La participation des collectivités territoriales est importante, également, lorsque le processus de décentralisation est suffisamment avancé pour qu'il existe de véritables politiques régionales ou locales.

## 4.2.5 Implication des OSC françaises

### *Mouvements observés*

**Le constat majeur et qui semble structurel, malgré les différents efforts engagés, est celui de la faible implication des OSC françaises au sein des PCPA** et la sortie de plusieurs organisations françaises de taille conséquente du programme, essentiellement des ONG de développement (GRET, AVSF, etc.). **Ce n'est pas un développement qui a été réfléchi.**

**Les ONG de développement (ONG-D) associent les PCPA à des coûts de transaction trop élevés** (notamment l'investissement en temps est trop important). Les objectifs des PCPA ne sont pas rejetés, c'est bien le mode de fonctionnement qui ne convient pas à ces acteurs, qui sont d'ailleurs parfois présents dans les pays concernés par ces programmes, et impliqués dans des démarches de renforcement des capacités

---

<sup>24</sup> Par exemple, l'objectif spécifique 2 du PCM 3 mentionne expressément les collectivités territoriales: « contribuer au renforcement de la gouvernance pluri-acteurs au niveau territorial sur les questions relatives à la jeunesse ». Le programme souhaite dans son intervention renforcer l'ancrage territorial des actions qu'il soutient. Son objectif est de pouvoir les adapter aux contextes locaux et améliorer la mise en convergence des actions menées dans les territoires par les organisations de la société civile, les pouvoirs publics déconcentrés **et les collectivités territoriales**

<sup>25</sup> Projet d'Accompagnement du Processus de Décentralisation

<sup>26</sup> Autorités locales dans le vocabulaire de l'UE

d'une série de partenaires locaux (selon diverses modalités, allant de la sous-traitance ad-hoc au partenariat stratégique de longue durée).

Par contre, **les PCPA se sont révélés attractifs pour des organisations ayant une pratique sociale en France et qui y ont trouvé le cadre pour un partage de leur savoir-faire et pour un échange d'expérience** (par exemple: PEP / FRANCAS / CEMEA / Entraide Universitaire / Ecole des Parents / Hors la Rue / APAJH). Ces organisations sont d'ailleurs parfois présentes dans plusieurs PCPA (par exemple, FRANCAS et CEMEA participent aux PCPA Maroc et Algérie).

La participation relative de ces deux groupes d'OSC semble dépendre plus du pays d'intervention que du type de PCPA: dans les pays plus "proches" de la France (Roumanie, Bulgarie, République de Moldavie, Algérie, Maroc), on note une participation dominante des OSC ayant une pratique sociale en France alors que ce sont surtout les ONG-D qui sont présentes en Afrique sub-saharienne.

**Les modalités de coopération entre les OSC du Nord et du Sud ont sensiblement évolué dans le cadre des PCPA.** Dans les premiers PCPA (PCM1 notamment) les fonds servaient essentiellement à financer des projets en partenariats bilatéraux, avec en général l'OSC française comme chef de file. Les projets présentés par un binôme Nord-Sud sont aujourd'hui plus rares et quand ils existent c'est souvent l'OSC du Sud qui est signataire du contrat de financement. Les OSC du Nord interviennent le plus souvent en appui méthodologique, et en favorisant les échanges de pratiques et elles n'obtiennent que très peu de financement des fonds d'appui à projets des PCPA. C'est d'ailleurs une des raisons pour lesquelles les ONG-D ont du mal à rester dans les PCPA alors que les OSC ayant déjà des activités et des financements en France trouvent plus facilement leur place.

Cependant, en dehors de quelques rares exceptions d'OSC françaises impliquées dans un PCPA sans avoir un partenaire identifié, la participation des OSC françaises se fait encore en appui à un ou plusieurs partenaires. Plusieurs répondants mentionnent que les OSC-F restent focalisés, à l'intérieur des PCPA, sur leurs partenaires, au détriment de la dynamique collective. Le PCPA sert alors de cocon à des partenariats bilatéraux dont l'emboitage se fait difficilement. Ceci se traduit par exemple par des positions telles que "*nous pensons à nous retirer car notre partenaire nous déçoit*". Dans d'autres cas, l'implication de l'OSC française semble dépendre de l'intérêt d'un individu sans que la structure ne se sente engagée.

#### **Encadré 7: PROCOPIL; évolution des relations entre OSC-F et OSC-PP de la prestation à la réciprocité d'action**

"La question de la réciprocité des savoir-faire s'est notamment posé dans le secteur de la formation. Le programme aura permis le passage d'une logique de type d'assistantat à une logique d'échange. Les ONG notamment roumaines et bulgares étaient plutôt demandeuse de produits prêt à l'emploi et si possible matériel : manuel, CD... Les formateurs français ont proposé de l'échange de pratiques et des formations à co-construire. « *On s'attendait du transfert, on nous a demandé de la créativité* » remarque un responsable bulgare. Dans la grande majorité des cas, les partenaires ont réussi à co-construire et puis animer ensemble les formations. Même si l'exemple français restait une référence des formations sur le fond et dans les modalités pédagogiques, les partenaires français ont veillé à ne pas imposer leur modèle, mais plutôt ouvrir la réflexion à travers des questionnements. Les études de cas ont permis notamment de s'appuyer sur les pratiques des différents pays".

(source: évaluation du PROCOPIL)

Quelle importance faut-il accorder à la question de la participation des OSC françaises dans la discussion sur l'avenir des PCPA? D'un côté, si l'objectif central des PCPA est le renforcement de la société civile du Sud, le profil et le nombre d'OSC françaises participantes n'est pas un aspect central et il n'est pas nécessaire de faire des efforts

particuliers pour impliquer les OSC françaises. D'un autre côté, si la rencontre de société civile à société civile est centrale dans l'instrument PCPA, il faut trouver des solutions pour garantir cette participation.

### *Quelles OSC françaises?*

L'implication d'organisations ayant une pratique sociale en France (CGT, FRANCAS, CEMEA, Aides, MFR, etc.) est un point très positif. On rappellera qu'un des objectifs assignés à l'instrument PCPA était de "*tester dans la pratique l'articulation entre acteurs de nature différente*".

La présence des OSI et notamment des ONG de développement d'une certaine taille nous semble importante, d'autant plus que les ONG-D ont amorcé un virage plaidoyer-concertation il y a déjà un moment qui serait utile dans le cadre des PCPA. Leur poids est également intéressant.

Les ONG françaises avec spécialisation en plaidoyer (OXFAM-F; CCFD) sont également intéressantes, mais l'apport des anglo-saxons serait bon aussi (confrontation des approches). Un PCPA avec comme chef de file une ONG française filiale d'une ONG internationale pourrait être intéressant.

Les acteurs français qui s'intéressent au renforcement de la société civile devraient être impliqués d'une façon ou d'une autre, au minimum dans la réflexion, même s'ils ne souhaitent pas faire partie des PCPA.

### *Participation des syndicats*

Le premier constat est celui d'une présence et d'un rôle des syndicats - à la fois français et issus du pays partenaire - variables en fonction des PCPA. Le dialogue avec des acteurs syndicaux mobilisés sur différents programmes nous permet de mettre en avant une série d'éléments qui contribuent à favoriser leur participation à ce type de programme.

- Du côté des syndicats eux-mêmes, la participation aux PCPA peut-être bénéfique de plusieurs manières. Dans nombre de pays africains, les syndicats peinent aujourd'hui à retrouver la reconnaissance institutionnelle et l'assise sociale dont ils ont pu bénéficier par le passé<sup>27</sup>, et cherchent ainsi à se repositionner vis-à-vis des pouvoirs publics et des populations. Dans ce cadre, l'ouverture et la mise en lien avec d'autres acteurs de la société civile, permise par le programme, apparaît souvent comme l'opportunité d'un souffle nouveau : permettant de se frotter à d'autres formes de mobilisation et de rencontrer des acteurs politiques différents de leurs interlocuteurs habituels. Le programme semble être aussi, pour les acteurs syndicaux, un vecteur d'apprentissage en matière notamment de méthodes de concertation et de plaidoyer pluri acteurs.

Par ailleurs, la position et les modes de collaboration des syndicats peuvent eux-mêmes être des atouts précieux pour le programme. Tout d'abord, nous l'avons noté précédemment, **la culture égalitariste des syndicats en matière de représentation et d'influence, rejoint en grande partie la vision du plaidoyer mise en avant par les PCPA, au sein de laquelle chacun peut porter une expertise et où la représentation est elle-même collective.** De plus, la mise en avant par les PCPA d'une logique d'équilibre partenarial entre OSC du Nord et du Sud, semble trouver un écho particulier dans la pratique partenariale des syndicats: l'existence d'une pratique sociale française des syndicats, et le poids des différents syndicats nationaux au sein de la

---

<sup>27</sup> En Afrique sub-saharienne, les syndicats ont fait longtemps partie des corps constitués de l'État.

Confédération syndicale internationale, peut les pousser à envisager plus aisément une relation égalitaire d'échange et d'entraide.

- De leur côté, **les acteurs syndicaux ont pu apparaître dans certains programmes comme des leviers d'influence majeurs, participant largement au succès des actions menées.** C'est le cas notamment pour le PROJEG au plus fort de la crise politique qu'a traversé la Guinée : d'un côté les Centrales Syndicales du pays ont joué un rôle majeur dans la mobilisation des populations et la pression sur les pouvoirs publics, notamment au sein du Mouvement Social ; de l'autre, les syndicats français ont été centraux dans la mobilisation de la société civile et l'interpellation des pouvoirs publics français, permettant ainsi de faire pression sur les pouvoirs publics guinéens depuis l'extérieur.

On notera que **la présence des syndicats a été (et reste toujours) plus significative dans les programmes les plus « politiques »** (Guinée-Cameroun), une indication claire de la priorité qu'ils accordent à l'objectif de gouvernance démocratique et d'Etat de droit.

## 4.2.6 Participation de la Société Civile du pays partenaire

### *Mouvements observés*

Les premiers PCPA (PCER et PCM 1) ont démarré autour d'un nombre limité de couples "bilatéraux". Par la suite, les PCPA se sont organisés autour d'un membership plus large et diversifié, par choix (soutien à la société civile dans sa diversité) mais aussi par crainte de ne pas avoir le "poids politique" critique (ex: Cameroun et les acteurs SIDA). Les resserrements ont ensuite entraîné des changements dans la composition des PCPA, notamment au Maroc, mais pas forcément aussi importants que l'on aurait pu le penser (par exemple: en Guinée le virage vers le contrôle citoyen n'a pas entraîné de changements significatifs dans le membership).

Deux mouvements de retour sont soulignés. Des OSC ayant quitté les processus en cours à la fin de Dialogue Citoyen (Congo) et PCM1 (Maroc) sont revenus dans le cadre de la phase 1 du PCPA Congo et du PCM 3.

Sur le plan purement quantitatif, on constate que **la plupart des PCPA ont autour de 100 membres. Les ressources disponibles, les difficultés d'organisation, les limites à la participation dans la gouvernance (les PCPA ne peuvent pas voir leur membership croître exagérément tout en gardant la même gouvernance) semblent avoir conduit aux mêmes conclusions.**

### **Encadré 8: La difficile implication des OSC bénéficiaires dans le pilotage des programmes d'appui à la société civile**

Dans la plupart des programmes d'appui à la société civile de l'UE, les ANE sont effectivement représentés dans plusieurs des instances de pilotage et de suivi des programmes<sup>28</sup>. Pour autant, le pas entre représentation et participation effective semble, dans la plupart des cas, très difficile à franchir.

- Le premier enjeu dans ce domaine est la nature réelle de la participation de ces acteurs au pilotage. La capitalisation des programmes de l'UE met en évidence le fait que moins de la moitié de ceux-ci ont pu mettre en place une consultation régulière et structurée avec les ANE.
- Le deuxième enjeu concerne le type d'instances concernées par cette participation. Dans certains cas, la participation de ces acteurs peut notamment se caractériser avant tout par leur présence au sein de groupes consultatifs associés au programme (ex : *Civil Society Steering Committee* en Ouganda)
- Le troisième enjeu est celui de la nature des organisations impliquées : la capitalisation indique que ce rôle de participation au pilotage est en grande partie assumé par des organisations faitières (permettant en principe une représentativité plus élevée), avec donc le danger d'écartier la représentation directe de certaines organisations de base, permettant d'assurer une diversité de profil d'acteurs au sein du pilotage.

### *Quelle société civile ?*

**D'une manière générale, le point commun à la diversité des acteurs de la société civile actifs au sein des PCPA est le fait qu'ils puissent être qualifiés de « moderne » :**

- majoritairement progressistes (par exemple sur la question du genre - comme en témoigne par exemple l'émergence de débats autour de la représentation des femmes au sein des comités de pilotage) ;
- ne mettant pas en avant, pour la plupart, la religion dans leurs actions ou leurs revendications (c'est même un point de distinction important des membres du programme au Maroc vis-à-vis notamment de l'importance d'une société civile islamique dans le pays<sup>29</sup>);
- relativement autonomes<sup>30</sup>: ces acteurs ne sont pas l'émanation du gouvernement sur le modèle des « GONGOs » (Government Organised NGOs) (même si leur degré d'autonomie peut être fortement affecté - par la part des fonds publics, la composition du conseil d'administration, la capacité à s'organiser en plate-forme, etc.);
- organisés pour une grande partie sous la forme associative (en dehors des syndicats, d'autres acteurs de la société civile - universités/recherche, médias, etc. - sont relativement absents des PCPA).

---

<sup>28</sup> Etude de capitalisation des programmes d'appui au renforcement des capacités des acteurs non étatiques sous le 9ème FED. L'étude porte sur 42 programmes engagés dans le domaine du renforcement des capacités des ANE, sur 38 pays ACP, pour un montant approximatif de €202 millions.

<sup>29</sup> L'exemple du PCPA Cameroun illustre la place centrale du mouvement religieux dans la dynamique de structuration du collectif, au travers de la participation active du réseau BASC. L'exemple Marocain témoigne à l'inverse d'une démarche construite en dehors des réseaux d'organisation islamiques du pays, du fait notamment de la faible volonté de ces organisations de rejoindre des plates-formes de dialogue du type du PCPA.

<sup>30</sup> Dans certains pays, nos répondants nous ont dit qu'on trouvait dans les PCPA la "vraie" société civile (par opposition à la société civile "étatique" ou à la société civile "inactive").

En dehors de ces traits communs, il est possible de distinguer, dans chacun des PCPA, et sur des équilibres très différents d'un programme à l'autre, différentes familles d'OSC :

- **Les organisations militantes.** Dans certains PCPA (par exemple Maroc et Congo) on retrouve un groupe important d'organisations issues de périodes de lutte parfois dures avec le gouvernement, et dans une tradition d'indépendance et de contre-pouvoir vis-à-vis de l'Etat. Parmi ces acteurs militants, les PCPA distinguent souvent les «grands acteurs» transversaux (souvent des fédérations ou plates-formes d'OSC, des syndicats, etc.) et une série d'acteurs plus sectoriels.
- **Les organisations de droits humains.** Ces organisations, souvent d'envergure nationale, ont un historique bien spécifique, affirment également leur indépendance, et bénéficient souvent de liens solides établis à l'international depuis longtemps. Du fait de ces liens, la participation aux PCPA n'est pas forcément nécessaire pour elles et dans certains pays comme le Maroc, elles refusent d'intégrer le PCPA.
- **Les antennes de campagnes globales.** Les grandes campagnes aujourd'hui associent une action globale avec des relais nationaux. Ces relais cherchent à élargir leurs appuis et leur ancrage local dans leur pays d'intervention. Ces antennes (telles que les plateformes "Publiez ce que vous payez" et "Social Watch") ne sont pas présentes dans les PCPA "Expertise", ou "Incubateur" mais on les trouve dans les PCPA "Citoyenneté" plus orientés vers la gouvernance démocratique. Elles peuvent notamment trouver dans les PCPA un moyen de tisser des liens avec une série d'acteurs locaux impliqués sur leurs thématiques.
- **Les organisations d'entreprenariat social,** souvent d'envergure locale ou régionale, et dont la fonction principale est d'apporter des services essentiels à la population. Dans ce domaine, une tendance commune à plusieurs des PCPA est le parcours de diversification progressive de ces organisations, depuis un secteur très précis (environnement, éducation, etc.) vers une poly-activité. Par ailleurs, ces organisations acceptent assez facilement la tutelle de l'État si celle-ci leur permet de progresser professionnellement et de développer leurs activités. Elles peuvent trouver dans le PCPA un moyen de financer certaines de leurs activités sur le terrain mais aussi de valoriser leur expertise en tant qu'opérateur.

**Dans chacun des PCPA, les équilibres entre ces différentes familles d'acteurs orientent largement le positionnement du PCPA.** Ainsi par exemple, l'expérience du PCPA Cameroun illustre un paysage d'acteurs au sein du programme dominé par la famille «militante», et plus particulièrement les syndicalistes, et sont liés de fait à un positionnement du PCPA dominé par une logique d'opposition/contestation vis-à-vis des pouvoirs publics.

Du fait de la présence simultanée (et globalement bénéfique) de ces différentes familles, les PCPA ont toutes les chances d'être traversés par des oppositions plus ou moins marquées et visibles, par exemple entre les tenants de l'indépendance vis à vis des pouvoirs publics et ceux qui souhaitent s'engager dans la délégation de services essentiels.

La raison d'être de la participation de la société civile varie d'un PCPA à l'autre. Dans les contextes politiques fermés, l'accès à un espace de modernité (Algérie) ou de contestation plus ou moins affirmée (Congo) peut constituer la raison principale. Dans les contextes plus ouverts, d'autres raisons de participer émergent, parmi lesquelles figurent l'accès à des espaces permettant la professionnalisation et la concertation avec les pouvoirs publics (PCM, PROCOPIL).

## *Société civile religieuse, communautaire, contestataire*

Des secteurs importants de la société civile ne sont pas ou peu représentés dans les PCPA. Il s'agit principalement de la société civile "islamique", de la société civile communautaire et de la société civile contestataire.

Dans les pays (Maroc, Algérie) ou un segment de la société civile s'identifie comme tel, la société civile "islamique" n'est pas présente dans les PCPA et notre compréhension est que sa présence n'est pas le souhait des acteurs actuels qui trouvent dans les PCPA un espace (de modernité, de sécularité) qui fait partie de leurs raisons de participer.

Cependant le poids de la société civile "islamique" est indéniable. Selon un de nos répondants au Maroc *"il ne faut pas sous-estimer ces OSC. Elles sont les plus ancrées au niveau local, elles sont les plus sérieuses et les mieux gérées. Elles sont d'un professionnalisme considérable (gestion, communications, démocratie interne...etc). La concertation et le militantisme on n'en parle pas. On peut affirmer que ce sont les OSC « islamiques » qui étaient derrière le printemps arabe. La preuve en est qu'aux premières élections les islamistes ont pris le pouvoir partout"*.

La société civile communautaire ne peut accéder aux PCPA du fait que les organisations de ce secteur ne sont en général pas formalisées.

La société civile plus contestataire ne trouve pas toujours nécessairement sa place dans le PCPA. Ainsi, au Congo, la campagne "Déclarez ce que vous payez" ne veut pas être membre du PCPA qu'elle trouve *"trop mou"*. De même au Maroc, les grosses associations de droits humains ne sont pas présentes dans le PCM. A l'inverse, en Guinée, durant la crise politique, la position de contestation et de mobilisation des OSC des principaux membres du PROJEG leur permet de jouer un rôle central dans la transition politique. L'approche de concertation mise en avant par les PCPA empêche les organisations plus contestataires d'être membres.

**La question principale que ces absences posent est liée à l'évolution des objectifs des PCPA vers l'influence sur les politiques publiques. Étant donné les connexions, capacités et l'expérience que ces autres acteurs ont dans le domaine de l'influence politique: quelles relations les acteurs des PCPA doivent-ils avoir avec eux ?**

Nous revenons sur cette question et plus largement sur la question de la participation de ces organisations dans les PCPA dans la section "Analyse prospective" de ce document.

## 4.3 Synthèse "Gouvernance et participation"

### Gouvernance

La gouvernance des PCPA implique essentiellement 4 instances: l'assemblée plénière des membres, le comité de pilotage, la structure de coordination et le chef de file. Entre 2000 et 2011, la principale évolution a été l'ancrage au Sud, à travers la mise en place d'un comité de pilotage unique dont la majorité des membres est au Sud et une importance plus grande donnée aux structures de coordination, elles aussi basées au Sud. Au bilan, les PCPA apparaissent effectivement comme des programmes co-pilotés par des acteurs Nord et des acteurs Sud.

Les PCPA sont coordonnées par des chefs de file, une position qui intéresse finalement peu d'organisations et qui, dans la dernière période, a échoué à des structures qualifiées d'ensemblers. Seules ces structures, qui fonctionnent déjà largement en réseau et qui considèrent que l'organisation de l'action collective est au cœur de leur mandat, semblent voir de manière positive les compromis à faire et acceptent pleinement la charge et la responsabilité de garant vis à vis du bailleur de fonds.

Les PCPA proposent une formule originale de fonctionnement : "le programme associatif" : une assemblée des membres se réunit régulièrement; les membres adhèrent à une charte, paient une cotisation et élisent un comité de pilotage qui ressemble à un conseil d'administration. Ce concept est une des innovations des PCPA. Il s'accompagne de certains avantages, mais aussi de certaines limites. Le principal avantage est que la formule du "programme associatif" est mobilisatrice et qu'elle permet aux dynamiques multi-acteurs de s'exprimer. La principale limite est qu'elle attire le PCPA vers une position de plateforme. Le PCPA risque alors d'apparaître comme une alternative à l'action collective de la société civile, particulièrement lorsque celle-ci est faiblement organisée.

Du fait de la montée en puissance de l'objectif de concertation avec les pouvoirs publics dans les PCPA, le concept de programme associatif est porteur d'un défi permanent: celui du transfert du poids politique. Trois principes nous semblent importants à garder en tête:

- l'accession aux espaces de concertation doit être laissée à des acteurs pérennes;
- ces acteurs pérennes seront plus pertinents s'il s'agit d'acteurs collectifs (plateformes, réseaux, collectifs, etc.), qui peuvent eux-mêmes être multi-acteurs (OSC, secteur privé, collectivités territoriales, etc.);
- ces acteurs doivent s'organiser pour établir légitimement des positions collectives, avoir les capacités de les faire connaître et de les défendre.

### Participation

La plupart des PCPA ont autour de 100 membres. Les ressources disponibles, les difficultés d'organisation, les limites à la participation dans la gouvernance (les PCPA ne peuvent pas voir leur membership croître exagérément tout en gardant la même gouvernance) semblent avoir conduit aux mêmes conclusions. Avec en moyenne 75 OSC du pays partenaire, les PCPA représentent des regroupements non négligeables, particulièrement dans les pays où la société civile est moins organisée.

Les OSC des pays partenaires constituent l'acteur principal des PCPA. La diversité des OSC est une des caractéristiques revendiquées par les PCPA. On trouve des organisations de taille et de niveau de développement très variés et appartenant à diverses "familles" : militantes; entrepreneuriat social; droits de l'homme; acteurs liés à des campagnes globales. Les équilibres entre ces différentes familles, de même que la présence ou non de certains acteurs (organisations syndicales, organisations de défense des droits, etc.) orientent largement le positionnement du PCPA.

L'implication des OSC françaises au sein des PCPA demeure structurellement faible, malgré les différents efforts engagés. Les ONG de développement (ONG-D) associent les PCPA à des coûts de transaction trop élevés et sont donc peu intéressés par les PCPA, même si elles adhèrent aux objectifs. Certains PCPA se sont par contre révélés attractifs pour des organisations ayant une pratique sociale en France et qui y ont trouvé le cadre pour un partage de leur savoir-faire et pour un échange d'expérience.

La participation des pouvoirs publics français en tant qu'acteurs à part entière du pilotage, est l'une des principales originalités des PCPA. Cette originalité est totalement assumée dès le lancement de l'instrument PCPA. Cette participation garde, dans la plupart des témoignages, une forte valeur ajoutée ; elle doit être maintenue, et chercher à dépasser le rôle de simple garant/financeur du programme, pour s'impliquer davantage sur le champ technique et politique.

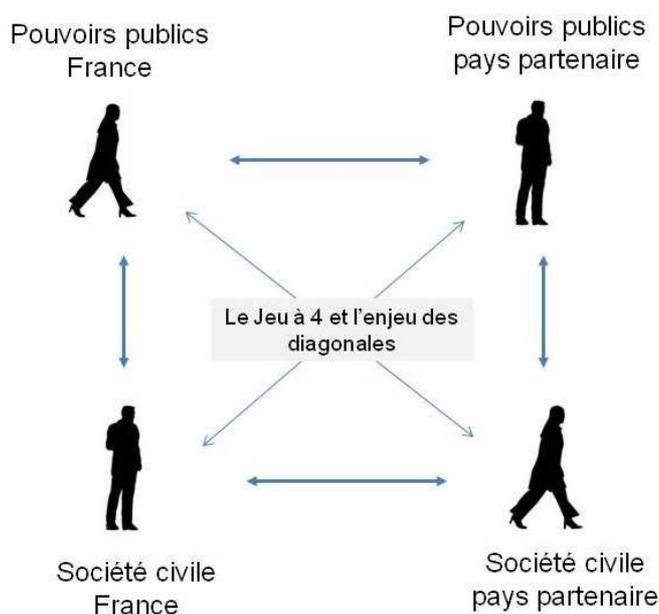
La participation des pouvoirs publics des pays partenaires nécessite d'être clarifiée. Essayer de faire du COPIL un espace de concertation renforce la confusion entre programme et instance de représentation de la société civile et fragilise les possibilités de poursuivre cette concertation après la fin du programme. La présence des pouvoirs publics des pays partenaires ne doit pas, selon nous, amener les PCPA à faire l'économie d'une réflexion sur l'organisation de la concertation entre société civile et pouvoirs publics hors de l'espace PCPA.

La participation des collectivités territoriales dans les PCPA est considérée comme un enjeu important. Elle paraît aujourd'hui de moins en moins contournable du fait que les processus de décentralisation s'affirment comme des vecteurs majeurs de transformation de la gouvernance démocratique et constituent un élément majeur du lien entre société civile et processus de développement. Cette participation est particulièrement importante dans le cas des PCPA "Incubateur". Dans ce type de PCPA, la concertation au niveau national est limitée à la fois par le contexte de fermeture et par la faiblesse de la société civile. Le niveau local s'avère alors adéquat pour faire l'apprentissage de la concertation tout en renforçant progressivement les capacités.

#### Jeu à 4

Gouvernance et participation se rejoignent dans le concept de « jeu à 4 ». Ce concept vise d'une part à établir un espace de concertation à 4 et d'autre part à dépasser la dualité traditionnelle « coopération gouvernementale » / « coopération non gouvernementale », en renforçant les relations « diagonales ».

**Figure 11: Le Jeu à 4**



Ce concept ne fait cependant pas l'unanimité au sein des sociétés civiles et parfois même des pouvoirs publics. Si certains saluent l'avancée qu'il apporte en termes de transparence et de décloisonnement des acteurs, d'autres mettent en doute l'intérêt et même la légitimité de la concertation entre les pouvoirs publics d'un pays et la société civile d'un autre. Ils soulignent que le dialogue direct entre des OSC françaises, souvent porteuses de projets et de ressources, et les pouvoirs publics d'un pays partenaire peut être efficace en termes d'influence sur les politiques publiques mais que cela ne contribue pas forcément au renforcement de la société civile du pays en question et peut même conduire à une certaine marginalisation des OSC nationales. Par ailleurs, les relations entre les pouvoirs publics français et les sociétés civiles du Sud sont parfois perçues comme des tentatives d'instrumentalisation voire d'ingérence.

Dans les PCPA, le "jeu à 4" est essentiellement un concept à usage interne, qui prend vie au moment des comités de pilotage, et qui porte en lui-même le risque que les structures de pilotage des programmes ne tentent de se positionner en instances de concertation (par nature non pérennes puisque liées à un programme).

Dans la pratique, l'utilité, les objectifs et les modalités de fonctionnement du « jeu à 4 » sont perçus de manière assez différentes en fonction du type d'acteurs et surtout du type de PCPA concernés :

- la pertinence du jeu à 4 est remise en cause dans les contextes autoritaires au sein desquels les PCPA sont avant tout centrés sur un objectif de gouvernance démocratique: le gouvernement français pouvant plus difficilement collaborer avec le gouvernement en place et appuyer la société civile qui s'y oppose ; les pouvoirs publics du pays étant moins enclins à participer au PCPA dans une logique de co-pilotage, etc. Dans ces situations de dialogue politique fermé, la tendance d'une partie des OSC françaises interrogées est d'insister sur la logique de renforcement de société civile à société civile, et mettre en cause la pertinence de ces relations « diagonales » (entre pouvoirs publics français et OSC du pays, entre OSC françaises et pouvoirs publics du pays);
- en revanche, l'aspect positif de ce jeu à 4 fait davantage consensus dans des PCPA plus techniques et peu polémiques (santé, prévention du Sida, éducation ou développement de l'agriculture).

En réalité, cette notion de « jeu à 4 » masque une diversité d'objectifs et de modes de participation possibles des différents acteurs publics, en fonction du contexte et du type de PCPA concerné :

- dans les PCPA "incubateur", le jeu à 4 permet notamment de promouvoir la reconnaissance du programme et d'éviter la marginalisation de ses membres par les pouvoirs publics. Ces profils de PCPA peuvent se développer avant tout autour d'une participation « personnalisée » des pouvoirs publics nationaux (permettant de garantir la reconnaissance du programme) et d'un engagement des pouvoirs publics français à la fois en tant que « garant » et en tant que « relai d'influence » et acteur du lien vers les autres acteurs de la coopération française;
- dans les PCPA "Expertise sectorielle", le jeu à 4 permet une meilleure interconnaissance des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux autour d'une problématique partagée, permettant de renforcer les dynamiques de participation et de co-construction des politiques. Il implique donc une participation « institutionnelle » et diversifiée des pouvoirs publics nationaux et un engagement plus « technique » des pouvoirs publics français permettant de faire le lien avec d'autres acteurs et programmes pertinents de la coopération française;
- dans les PCPA "citoyenneté", le jeu à 4 permet notamment de placer le programme dans une position d'ouverture et de dialogue, et d'éviter la cristallisation des positions et l'enfermement du programme dans une vision contestataire.

## 5 Thématique, espace d'intervention et financement

---

Comme tout programme, les PCPA doivent avoir une logique d'intervention pertinente et cohérente. Ceci doit les amener à faire des choix tout en s'assurant de maintenir un équilibre qui prenne en compte le contexte et les objectifs. Trois dimensions de la stratégie opérationnelle sont particulièrement importantes: la thématique, l'espace d'intervention et le financement des actions des membres. Dans cette section, nous regardons comment les différents PCPA ont abordé ces trois dimensions.

### 5.1 Resserrement thématique

Une des dimensions qui distingue les PCPA entre eux est le type de priorités thématiques et sectorielles abordées par chacun d'eux. Dans ce cadre, **on observe une dynamique commune à la plupart des PCPA, le resserrement thématique progressif** :

- Le Maroc a ainsi engagé un très fort resserrement thématique entre PCM 1 et PCM 2 avec une concentration sur la thématique de la jeunesse.
- Le Congo semble également, de manière plus récente, se trouver dans une phase de resserrement<sup>31</sup> vu comme la stratégie vers un plaidoyer efficace.
- Les acteurs du PROJEG (Guinée) parlent aujourd'hui de processus de précision et de clarification des priorités du programme, alors que la crise politique guinéenne de ces dernières années avait poussé le PROJEG à soutenir la mobilisation d'une large diversité d'OSC (et de garantir ainsi une grande ouverture thématique) pour accompagner la formation d'un « Mouvement Social », véritable contre pouvoir vis-à-vis des pouvoirs publics.

**Cette tendance au resserrement thématique découle de la réflexion des PCPA sur les stratégies à suivre pour atteindre les objectifs de contribution aux politiques publiques.** Les premiers appels à projets des PCPA (du PCM notamment) ont débouché sur des projets très divers dont les résultats étaient difficilement utilisables à des fins de concertation avec les pouvoirs publics. **Le resserrement a permis de faire travailler sur un même sujet des groupes d'organisations, favorisant en cela les échanges de méthodes et de pratiques, créant des possibilités de voix collective forte, et suscitant potentiellement l'intérêt des pouvoirs publics. La réussite de cette stratégie est particulièrement visible dans le cas du PROCOPIL.**

**Le resserrement apparaît particulièrement nécessaire à la viabilité des PCPA du type "Expertise sectorielle". Dans ces PCPA, le resserrement thématique permet d'organiser plus efficacement l'appui à la professionnalisation et à la concertation.**

Selon certains de nos répondants, dans les pays en transition démocratique avérée, la première phase des PCPA (marquée par un membership diversifiée, des thématiques variées et un focus sur le renforcement des capacités associatives) ne serait pas nécessaire. Ce qui signifie que de futurs PCPA dans de tels pays pourraient démarrer directement autour d'un thème précis (après une étude préalable destinée à déterminer ce thème).

L'évaluation intermédiaire des activités du PROJEG en Guinée, a mis en avant la nécessité d'une coordination plus étroite des activités transversales et de l'appui projets

---

<sup>31</sup> Les 5 plateformes thématiques ont déterminé des objectifs de travail qui occasionnent un resserrement de leurs champs d'intérêt.

avec une série de thématiques clairement définies et partagées entre les membres. Un processus de précision des thèmes a été réalisé à partir d'une analyse des projets financés par le Fonds d'appui, et d'une analyse des priorités dans les contextes politiques (notamment grâce au financement d'une série d'activités transversales visant à renforcer la cohérence thématique). L'objectif du PROJEG est aujourd'hui de "massifier" les projets engagés autour de quelques thématiques plus précisément identifiées (dette, mines, ressources publiques, etc.) et de «mettre à l'échelle» ces projets à un niveau moins local.

L'analyse du PCM montre par ailleurs que le processus de resserrement peut s'apparenter à une vis sans fin. Après le resserrement Jeunesse à la fin du PCM1, l'évaluation du PCM2 propose un nouveau niveau de resserrement : *"il nous paraît important que le PCM II affiche un positionnement plus clair sur le public privilégié du programme: les jeunes en difficulté, les jeunes militants, les jeunes porteurs d'initiatives innovantes ... ? Cette question, déjà abordée par l'autoévaluation, n'est pas simple et justifie une poursuite du débat interne. Dans sa logique de laboratoire, le PCM devra, à notre avis, donner une place centrale aux jeunes porteurs de démarches innovantes"*.

**Le resserrement thématique, par ses répercussions sur le membership, menace l'idéal de profondeur et de diversité de la société civile<sup>32</sup> qui s'est progressivement imposée comme une des valeurs associées à l'instrument PCPA. En effet, le resserrement exclue les organisations qui ne s'intéressent pas à la thématique ciblée et la professionnalisation (conséquence du resserrement) exclue les organisations moins efficaces ou les positionne sur des tâches subalternes** (par exemple la collecte de données de terrain pour alimenter des campagnes au niveau national).

Les PCPA sont donc tiraillés:

- entre d'un côté, la nécessité d'éviter au PCPA de s'enfermer dans un dialogue technique trop spécifique, par nature excluant, et qui semble éloigner l'instrument PCPA de son idéal de *"promotion de la démocratie par le bas"*;
- et de l'autre, la nécessité d'éviter une diversité trop grande des thèmes de mobilisation, risquant d'affaiblir la capacité de renforcement mutuel des acteurs et la qualité du dialogue engagé avec les pouvoirs publics.

Le resserrement thématique ne doit pas être abordé de la même manière en fonction des types de PCPA:

- le resserrement thématique n'est pas crucial dans le cas du PCPA "Incubateur" car il cherche plus à renforcer individuellement et collectivement la société civile qu'à appliquer cette force à des objectifs politiques précis. Cependant le PCPA "Incubateur" subit des pressions qui le poussent au resserrement: d'une part la diversité des thématiques complexifie l'appui aux membres; d'autre part les opportunités de concertation qui surgissent sont autant de tentations de resserrement; enfin, la progression plus rapide des membres dans un secteur donné (santé communautaire, jeunesse) peut aussi amener le PCPA "Incubateur" à envisager de se concentrer sur une thématique. Selon notre analyse, le PCPA "Incubateur" doit être prudent avec le resserrement et doit rester concentrer sur son objectif principal de renforcement de la société civile dans sa diversité;
- le PCPA "Expertise sectorielle" a de bonnes raisons d'aller loin dans le resserrement thématique. Le resserrement favorise la professionnalisation des membres, qui est nécessaire à la concertation avec les pouvoirs publics. Le resserrement doit se faire en lien avec les objectifs politiques du programme;

---

<sup>32</sup> Idéal porté entre autres par les "ensemblers" chef de file des PCPA, ainsi que par de nombreux acteurs de la société civile française et européenne.

- le thème central du PCPA "Citoyenneté et État de droit" est le contrôle citoyen. Il s'agit d'un thème large qui peut se resserrer sur de nombreux sujets. Les membres du PCPA "Citoyenneté" doivent travailler sur le sujet de fonds de la gouvernance démocratique mais ils doivent aussi être capables de se mettre en mode "campagne" si des opportunités surgissent. C'est donc le type de PCPA qui doit être le plus souple sur le plan du resserrement de la thématique, avec des alternances d'ouverture (durant lesquelles le focus sera plus le renforcement des capacités d'analyse politique et d'action collective) et de resserrement (visant l'atteinte de résultats politiques précis).

## 5.2 Espace d'intervention

**La recherche d'une présence au niveau local et d'une articulation entre action locale et action nationale est une dynamique commune aux différents PCPA.**

Cette tendance s'est traduite par une affirmation de plus en plus forte du rôle des autorités locales<sup>33</sup>: moins présentes dans les premiers documents que dans le discours actuel des membres du programme.

Les PCPA illustrent chacun à leur manière cette volonté de décentralisation. Ainsi par exemple:

- Au Maroc, la dynamique de décentralisation s'affirme en mettant l'accent sur le travail au niveau local en créant un Fond d'appui aux initiatives régionales puis une série de Programmes concertés provinciaux (PCP). Il faut néanmoins noter que, dans le PCM 2, le budget affecté au FAIR est 5 à 6 fois moins important que celui affecté au FAP.
- En Algérie, un fonds d'appui aux initiatives locales FAIL est mis en place. Mais il est également 5 à 6 fois moindre que le FAP.
- En Guinée, l'importance de la dynamique de décentralisation passe par l'affirmation du rôle des collèges régionaux, espaces ouverts à tous les acteurs locaux, bénéficiant aujourd'hui d'une grande autonomie dans la définition des thématiques et du type d'acteurs impliqués.
- Au Congo, la dynamique de décentralisation se lit dans la volonté du PCPA d'étendre, de manière raisonnable, son espace d'intervention à de nouveaux départements.

**Il existe plusieurs indicateurs de la force des dynamiques régionales et locales, notamment:**

- **L'existence d'animateurs régionaux ou locaux.**
  - Dans le cas du PROJEG, le choix d'avoir des salariés du programmes détachés dans chacune des régions naturelles de la Guinée permet une animation régulière de la concertation entre OSC de la région et acteurs publics locaux, un appui-conseil de plus grande proximité un relai local de l'information sur le programme, etc. Il est l'un des déterminants essentiels du succès du programme.
  - Dans le cas du PCM, l'existence de « référents locaux » désignés au sein des organisations membres, et non-salariés, du programme, ne permet pas (pour le moment) d'entretenir les dynamiques d'échanges et de concertation locale.
  - Le PCPA-Congo a mis en place un réseau de 6 animateurs qui font le lien entre cellule exécutive et membres et contribuent à l'appui aux membres.

---

<sup>33</sup> Parallèlement avec l'avancement des processus de décentralisation dans certains pays.

- **La mise en place d'espaces de concertation locale, et d'outils de financement spécifiques des dynamiques locales:** c'est le cas par exemple des collèges régionaux en Guinée et des programmes concertés provinciaux au Maroc. L'enquête indique d'ailleurs que, sauf dans le cas de la Guinée, c'est au niveau local que les progrès dans le domaine de la concertation entre pouvoirs publics et OSC ont été le plus marqués.

**Cette décentralisation peut poursuivre plusieurs objectifs :**

- **Un objectif opérationnel de rapprochement de la coordination du programme avec des OSC distantes de la capitale.** C'est notamment l'intention avec la mise en place d'animateur locaux salariés du projet.
- **Un objectif de renforcement du dialogue entre OSC d'une même région,** avec l'espoir que ce dialogue devienne pérenne. Dans certains cas, la décentralisation semble découler d'une volonté d'apaisement (Congo). On veut "rapprocher" plutôt qu'"exclure" dans un contexte de réconciliation. En Guinée, un pays que l'on dit au bord de la guerre civile, la stratégie des collèges est vue comme un pas positif dans le maintien de relations entre OSC.
- **Un objectif de renforcement des dynamiques locales de concertation entre société civile et autorités locales.**
- La recherche de voies **d'accompagnement d'un membership grandissant et de stratégies de pérennisation passant par la création de structures associant membres et non-membres.**

**De manière générale, on constate que l'objectif d'influence sur les politiques publiques** (visant en grande partie des politiques élaborées au niveau national, et requérant un niveau d'expertise important de la part des membres) **peut se trouver en contradiction avec une trop forte décentralisation du programme.** Le risque est en effet celui d'une autonomisation trop grande des espaces locaux, qui singulariserait chacun d'entre eux autour d'acteurs, de fonctionnements et de thématiques qui leurs seraient propres, permettant difficilement la cohérence et l'unité du programme. De fait, on observe par exemple une certaine recentralisation au Maroc avec la création du REMAJEC et des pôles thématiques et le constat que "l'appui aux référents provinciaux a pris du retard".

**Chaque programme doit ainsi gérer en permanence cette articulation local/national. L'un des enjeux dans ce domaine est d'éviter de faire du local un simple espace de projet, d'information et d'échanges de pratiques, déconnecté d'un niveau stratégique national de construction d'une expertise politique.** Selon l'enquête, les deux programmes qui ont le mieux réussi à répondre à ce défi sont le PROJEG et le PROCOFIL.

### **Encadré 9: L'action régionale du PROJEG**

Le PROJEG a progressivement fait évoluer son fonctionnement régional, en transformant profondément la nature et la fonction des espaces régionaux du programme.

Au niveau du pilotage du programme : le PROJEG a cherché à sortir du danger d'une représentation « basée sur le régional » (Assemblées Régionales désignant des représentants pour assister à l'assemblée générale) initiée durant la phase pilote. Le risque perçu était d'exacerber une logique de polarisation et de compétition entre régions, notamment au regard du financement entre OSC membres.

Pour autant, l'importance de l'animation de processus régionaux pour le PROJEG s'est affirmée autrement, à travers la mise en place de « collèges régionaux ». Les collèges se réunissent tous les 3 mois, et mobilisent sur chacune des sessions près de 100 participants (membres et non membres). Leurs fonctions peuvent aujourd'hui se décliner de la manière suivante :

- Fonction d'information (échanger sur le fonctionnement et les opportunités du programme ; sur la vie sociale ; sur les autres opportunités de financement)
- Fonction de pilotage décentralisé (mettre en débat les thématiques portées par le PROJEG et leur adaptation au contexte local)
- Fonction d'incubation et de formation (mieux comprendre les critères d'éligibilité du fonds d'appui, suivre les autres projets, mieux comprendre les démarches administratives, etc.)
- Fonction de coordination (discuter des choses qui peuvent être faites ensemble)
- Fonction de débat local (aborder les problématiques locales, chercher des solutions, etc.)

Le succès de ces espaces régionaux pousse les membres, dans chacune des régions, à réfléchir actuellement aux voies de leur pérennisation à l'issue du programme (notamment au travers de leur possible prise en charge par une série d'OSC leaders dans chacune des régions). Il s'agit toutefois de relever deux défis majeurs :

- Comment penser l'animation des échanges et l'accompagnement des acteurs en dehors des coordinateurs régionaux et en dehors des activités et du calendrier du PROJEG ?
- Comment prendre en charge les coûts de ces collèges et notamment des déplacements des OSC éloignées de la ville d'accueil (le périmètre des « régions » étant très large) ? L'une des perspectives à envisager pourrait être la multiplication de collèges plus localisés.

Les trois grands types de PCPA sont concernés différemment par la question de l'espace d'intervention:

- le PCPA "Incubateur" cherche à réunir largement les OSC. L'enjeu peut alors être celui d'une perte de légitimité s'il est vu comme exagérément implanté dans certaines régions (la capitale par exemple) et absent dans d'autres. Les stratégies plus locales permettent aussi aux acteurs des PCPA "Incubateurs" de faire leurs armes dans le domaine de la concertation.
- le PCPA "Expertise sectorielle" essaie d'allier la fourniture de services essentiels sur le terrain à la concertation au niveau national. Disposer d'un réseau d'acteurs professionnels répartis sur le territoire peut lui permettre d'augmenter son poids politique. Ces acteurs plus locaux vont aussi se charger du dialogue avec les acteurs publics au niveau local et renforcer les stratégies d'influence dans le cadre de ce type de PCPA
- le dialogue avec les acteurs publics au niveau local est également crucial dans le cadre du PCPA "Citoyenneté et État de droit", en permettant le débat sur la gouvernance démocratique. Dans ce PCPA, l'articulation national-local peut aussi se révéler importante pour organiser la collecte et la remontée d'informations pour alimenter la concertation au niveau national.

## 5.3 Financement des actions des membres

### *Une grande variété d'outils*

Les PCPA ont disposé d'enveloppes importantes pour financer leurs actions. Deux grandes directions ont été retenues: le financement d'un volet transversal (plaidoyer, formation, évaluation, concertation, communication) et le financement de projets proposés par les membres, en lien avec les objectifs des PCPA. **Le financement de projets a donné lieu à la mise en place de nombreux fonds ayant des objectifs et des conditions différentes** (Cf. tableau récapitulatif en annexe). Les PCPA ont ainsi mis en place des fonds d'appui à projets, des fonds d'appui aux initiatives innovantes, des fonds d'appui à des initiatives régionales, départementales ou locales, des fonds d'initiatives collectives de rencontre et une ligne de réactivité.

### *Outils financiers et pilotage*

**L'analyse des conditions d'accès à ces fonds montre qu'ils ont servi d'outil de pilotage de plusieurs manières:**

1. Pour **"forcer" le rapprochement entre société civile et pouvoirs publics:**

*"Le partenariat avec les pouvoirs publics a constitué le principe, le fil rouge de toutes les actions du PROCOPIL. Le programme imposait comme critère de financement à tous les projets (FSII, FSID, FARD) un partenariat avec les pouvoirs publics, celui-ci était même constitutif de l'action sur le FSID et le FARD" (Evaluation finale PROCOPIL).*

Ce rapprochement semble avoir été apprécié des membres des PCPA, même s'il a pu susciter des inquiétudes (bien exprimées par exemple dans le documentaire sur le PCPA Congo).

2. Pour **appuyer les resserrements thématiques** entérinés par les assemblées plénières. Dans le cas du PROJEG, l'appel à projets (plus ouvert) est transformé en appel à propositions avec des lignes directrices précises de manière à assurer la cohérence du programme.

3. Pour **"accompagner" la progression des membres**. Par exemple, le comité d'instruction du FAP Congo indique qu'il *"fait monter la barre petit à petit"*. Et l'évaluation du PCER décrit bien le rôle d'appui à l'innovation: *"Les fonds ont soutenu le déclenchement de nouvelles actions pour les porteurs de projets (combinaisons inédites d'idées préexistantes, réponses spécifiques à des problèmes posés, approches techniques peu fréquentes, ajout de nouvelles composantes dans des projets préexistants, etc.)"*.

4. Pour **favoriser la collaboration entre OSC**, par exemple en incitant les membres à répondre en consortia: *"les modalités du FAP ont été modifiées pour favoriser les partenariats et pour encourager la collaboration entre OSC du Nord et du Sud"* (interview PCPA-Congo).

**Les outils financiers ont clairement joué un rôle attractif pour les membres, qui est à l'origine d'une des questions importantes de cette évaluation: les fonds d'appui jouent-ils un rôle globalement positif (en permettant le renforcement des capacités, la mise en pratique du multi-acteurs, etc.) ou jouent-ils un rôle globalement négatif (en favorisant les comportements opportunistes, en obligeant les PCPA à lutter permanence contre la position de guichet<sup>34</sup>, en les**

---

34 Plusieurs évaluations utilisent le stade "guichet" comme un indicateur

**surchargeant administrativement, en impactant négativement les chances de pérennisation<sup>35</sup>).**

L'enquête nous éclaire sur certains aspects. Tous PCPA et toutes catégories d'acteurs confondus, les répondants ont considéré que les projets financés par les fonds d'appui leur semblent cohérents au regard des objectifs. Par contre, les répondants France et les répondants de la catégorie Chef de file-Structure de coordination<sup>36</sup> ont été beaucoup plus nombreux à indiquer que le rôle positif des fonds d'appui était contrebalancé par les effets négatifs que nous mentionnons ci-dessus.

L'enquête montre également l'importance d'accéder aux fonds d'appui pour les membres des PCPA. Les répondants n'ayant jamais reçu de financement ont une vision moins positive du programme. Les participants des PCPA associent assez fortement bénéfiques du PCPA avec accès aux fonds d'appui, mais les différences de réponses (entre ceux dont les actions n'ont jamais été financées et ceux dont les actions ont été financées) ne sont cependant pas si importantes que l'on puisse conclure que l'intérêt des membres pour les PCPA est en décalage avec la vision des programmes.

L'évaluation mi-parcours du PCPA-Congo interroge la logique fonds d'appui de la manière suivante: *"la focalisation du FAP sur les projets peut avoir pour conséquence de privilégier le renforcement de la capacité technique des OSC à concevoir et mettre en œuvre des projets au détriment du renforcement de la vision des OSC comme actrices de changement social. Le risque serait alors de tendre vers le renforcement d'OSC qui puissent jouer correctement le rôle de prestataires des pouvoirs publics, des projets et programmes et des bailleurs de fonds et non pas de renforcer les OSC pour qu'elles soient des acteurs de la société civile avec leur propre vision du développement. Il est nécessaire de clarifier où se situe la priorité du programme"*. Cette analyse suggère que le PCPA peut jouer lui-même un rôle atténuateur de la volonté de contre-pouvoir de la société civile. Son approche de la professionnalisation peut déboucher sur l'émergence d'une société civile vidée de son sens politique (à la plus grande satisfaction des régimes autoritaires ?). C'est en réaction à cette analyse que nous comprenons la volonté du PCPA-Congo d'affecter les fonds non utilisés du FAP au fonctionnement des plateformes thématiques qui sont en train de se mettre en place.

Les stratégies brièvement mentionnées ci-dessus ont-elles permis au PCPA d'échapper au rôle de "guichet" ?

Les PCPA ont débuté avec l'idée que les programmes ne réussiraient pas s'ils ne disposaient pas de moyens suffisants pour financer les actions des membres du programme. Il fallait que chacun ait sa part. Certains PCPA ont ainsi "calculé" la taille idéale de leur membership en fonction du montant du fonds d'appui. Certaines stratégies concernant l'ouverture (ou l'absence d'ouverture) peuvent aussi être comprises comme la tentative d'établir des situations avec un accès quasi-garanti au financement. **Certains répondants assument que les PCPA doivent être des espaces protégés dans lesquels la logique de compétition serait moins forte. L'approche du programme est alors d'appuyer les membres, de les aider à progresser, dans le cadre d'une dynamique collective. Cette approche va de pair avec une perception des fonds d'appui comme un moyen de la progression des membres, au détriment d'autres angles d'analyse. Les PCPA qui ont fonctionné de cette façon ont pris un risque important d'être considéré comme un guichet par leurs membres.**

Pour un observateur, *"il y a un surdimensionnement des fonds d'appui dans les PCPA, ce qui occasionne un focus sur les projets plus que sur le plaidoyer"*. Ce constat, et d'autres

---

<sup>35</sup> Parlant des relations établis entre OSC et pouvoirs publics, l'évaluation finale du PROCOPIL indique que: "deux à trois ans après la fin des projets, nous avons constaté que ces relations perdurent, mais en l'absence de financement, elles sont généralement peu actives".

<sup>36</sup> Les répondants chefs de file et structure de coordination font fréquemment référence à l'énergie nécessaire pour faire fonctionner ces fonds.

de nature similaire, explique pourquoi, les PCPA ont rendu plus difficile l'accès aux fonds d'appui. Aujourd'hui les organisations membres des PCPA n'ont plus la même garantie que leur adhésion est synonyme de financement. La dernière instruction du PCPA-Congo a accepté 7 projets sur 33 proposés. De même, l'appel à propositions de Guinée a débouché sur une réduction des organisations recevant des financements.

En Guinée, le PROJEG a d'abord réorienté le FAP vers des projets d'études et de formations plutôt que vers des projets de "services à la population" et est maintenant dans une phase de remise en cause du fonds d'appui lui-même.

**Dans ces pays, le PCPA est donc en train de tester l'intérêt des organisations membres pour les apports non-financiers des PCPA. A ce jour, rien n'indique une désaffectation des membres, mais cette partie n'est pas gagnée pour autant.**

## 5.4 Synthèse "Thématique, espace d'intervention et financement"

Trois dimensions de la stratégie opérationnelle ont des répercussions importantes sur l'équilibre que les PCPA vont chercher à atteindre.

### Resserrement thématique

Le resserrement thématique est une tendance commune à la plupart des PCPA qui découle de la réflexion des PCPA sur les stratégies à suivre pour atteindre les objectifs de contribution aux politiques publiques. Le resserrement permet de faire travailler sur un même sujet des groupes d'organisations, favorisant en cela les échanges de méthodes et de pratiques, créant des possibilités de voix collective, et suscitant potentiellement l'intérêt des pouvoirs publics.

Le resserrement apparaît particulièrement nécessaire à la viabilité des PCPA du type "Expertise sectorielle", dans lesquels il permet d'organiser plus efficacement l'appui à la professionnalisation et à la concertation.

Mais le resserrement est exclusif: il exclut les organisations qui ne s'intéressent pas à la thématique ciblée et la professionnalisation (conséquence et corollaire du resserrement) exclut les organisations moins efficaces ou les positionne sur des tâches subalternes. Par ses répercussions sur le membership, le resserrement thématique menace donc l'idéal de profondeur et de diversité de la société civile, un des principes fondamentaux de l'instrument PCPA.

### Espace d'intervention

La recherche d'une articulation entre action locale et action nationale est également une dynamique commune aux différents PCPA, bien que les enjeux qui y soient attachés varient en fonction des types de PCPA.

Selon les PCPA, cette décentralisation peut poursuivre plusieurs objectifs parmi lesquels: un objectif opérationnel de rapprochement de la coordination du programme avec des OSC distantes de la capitale; un objectif de renforcement du dialogue entre OSC d'une même région; un objectif de renforcement des dynamiques locales de concertation entre société civile et autorités locales; la recherche de voies d'accompagnement d'un membership grandissant et/ou de stratégies de pérennisation passant par la création de structures associant membres et non-membres.

Dans manière générale, on constate que l'objectif d'influence sur les politiques publiques peut se trouver en contradiction avec une trop forte décentralisation du programme. Chaque programme doit ainsi gérer en permanence cette articulation local/national. L'un des enjeux dans ce domaine est d'éviter de faire du local un simple espace de projet,

d'information et d'échanges de pratiques, déconnecté d'un niveau stratégique national de construction d'une expertise politique.

### Financement des actions des membres

Les nombreux fonds mis en place dans les PCPA ont servi d'outil de pilotage pour accompagner les décisions entérinées par les assemblées plénières et les COPIL et notamment pour favoriser le rapprochement entre société civile et pouvoirs publics et pour promouvoir la collaboration des OSC entre elles. Les fonds pour les actions de la société civile représentent en moyenne 40% des budgets des PCPA.

Les outils financiers ont joué un rôle attractif pour les membres. Ils sont cruciaux pour le renforcement des capacités des OSC et permettent la mise en pratique du multi-acteurs. Mais ils favorisent les comportements opportunistes et obligent les PCPA à lutter en permanence contre la position de guichet.

Certains répondants assument que les PCPA doivent être des espaces protégés dans lesquels la logique de compétition serait moins forte. L'approche du programme est alors d'appuyer les membres, de les aider à progresser, dans le cadre d'une dynamique collective. Cette approche va de pair avec une perception des fonds d'appui comme un moyen de la progression des membres, au détriment d'autres angles d'analyse.

## 6 Apprentissage et communication

---

Cette section s'intéresse à la manière dont les PCPA ont cherché à réfléchir sur leurs expériences, à identifier leurs leçons apprises, ainsi qu'à la manière dont les PCPA communiquent sur leurs actions et leurs résultats. D'un point de vue "budgétaire", cette section s'intéresse aux activités de communication, de capitalisation et d'évaluation, que nous regroupons car elles contribuent à ce même objectif: apprendre et communiquer.

**Notre constat principal est que les PCPA sont des programmes convaincus du besoin de communiquer et dotés d'un mécanisme important pour aider le pilotage et favoriser l'apprentissage, mais qu'ils rencontrent des difficultés d'efficacité et de production de produits adaptés.**

### 6.1 Communication

*"Les PCPA ont favorisé la prise de conscience par les OSC du Sud d'une nécessité de participer régulièrement au débat médiatique pour que leurs messages et leurs préoccupations soient entendus. Toutefois leurs liens avec la presse restent difficiles dans de nombreux cas. Pour contrer cette difficulté, les équipes techniques des PCPA prévoient l'embauche d'un professionnel de la communication ou ont recours à des agences spécialisées pour mieux appréhender les ressorts d'une communication ciblée. Par ailleurs, l'utilisation des technologies de l'information (site web avec débats, forum de discussion, newsletters) permet une consolidation de cette présence" (Mieux Faire Société Ensemble; p88).*

Effectivement, il y a un effort des PCPA sur le plan de la communication, notamment avec la présence de ressources humaines dédiées (pas toujours facile de pourvoir les postes, cf. PCM). Tous les PCPA ont mis en place des sites web, certains publient des journaux (Alternatives Citoyennes au Congo) et des newsletters, des films ont été tournés (Algérie et Congo en mobilisant un autre projet: "Médiatiser la face invisible du développement"). Tous les PCPA ont en théorie une stratégie de communication.

**La communication est un sujet peu abordé par les évaluations (hormis PROCOPIL), si ce n'est pour relever qu'il y a des difficultés. On peut se**

**demander pourquoi une faiblesse soulevée de manière répétitive et qui visiblement échappait au champ de compétences des consultants en charge des évaluations, n'a pas fait l'objet d'un appui particulier (qui aurait pu être transversal).**

Nous différencions deux niveaux, celui de la communication interne (entre les membres), et celui de la communication externe (des programmes vers différents publics, des membres vers les non-membres).

### 6.1.1 Communication interne

Elle porte essentiellement sur la circulation des informations des programmes, moins sur l'organisation des échanges entre les membres<sup>37</sup>. Au niveau de la communication interne, on peut faire les constats suivants:

- ce n'est pas un aspect qui pose problème pour la majorité des membres (sans pour autant que cela soit considéré comme une grande force) (source: enquête);
- **la communication entre les membres et la structure de coordination est régulière, mais par contre la communication entre les membres eux mêmes est discontinue et globalement faible en dehors des rencontres organisées par le PCPA** (assemblées plénières, bilan mi-parcours, etc.);
- les acteurs Nord sont en général moins satisfaits que les acteurs Sud (source: enquête).

La communication interne s'appuie sur la participation à des temps forts comme les assemblées plénières, les rencontres de diverses instances (ex: collèges en Guinée), l'invitation à diverses réunions (ex: présentation de l'évaluation des PCPA au Congo), la diffusion d'information par des relais du programme (par exemple, les animateurs au Congo), l'envoi de bulletins destinés aux membres et l'accès aux sites web des PCPA.

L'utilisation des technologies de l'information touche les PCPA (e-mails, SMS, site web) et pose la question de la capacité à maintenir chacun au même niveau d'information. Dans plusieurs pays (et notamment la Guinée et le Congo), une partie importante du membership n'a pas un accès acceptable à internet.

**Les sites internet:** les moteurs de recherche ne les trouvent qu'en étant extrêmement précis au niveau des mots-clés. Les sites ne sont donc pas accessibles pour un public large et sont donc clairement destinés aux membres et à des acteurs proches. Les sites web sont peu visités et certains ne sont pas à jour (Guinée et Maroc par exemple).

Les personnes interviewées ne soutiennent en général pas l'idée d'un site web unique, avec des espaces par pays. Pourtant un tel espace aurait peut-être permis (dans sa zone commune) de faire apparaître des lignes de réflexion commune et de dépasser les programmes pour communiquer sur l'instrument et les approches mises en œuvre. Et permis de faire, à moindre coût, un travail sur le référencement naturel qui aurait permis de faire de la zone commune un espace visité par des personnes intéressées par les thématiques des programmes. Dans le même ordre d'idée, le regroupement des appuis à la communication ne semble avoir été envisagé ni par les chefs de file ni par le MAEE ou l'AFD.

### 6.1.2 Communication externe

**Le constat le plus marquant est que les PCPA sont peu connus des acteurs extérieurs et que les aspects innovants de leur gouvernance ne sont pas perçus.** Les personnes externes peuvent facilement voir les PCPA comme de la "vieille

---

<sup>37</sup> L'enquête montre de manière claire que les membres sont satisfaits de la communication interne, bien qu'ils indiquent aussi être peu en contact avec les autres membres des programmes (surtout ceux des catégories différentes).

coopération" (avec une ONG contrôleuse plutôt que garante), et ne pas voir que, dans les mots d'un chef de file, "*c'est un espace de construction collective*". Certains responsables voient ainsi les PCPA comme un montage [bailleurs de fonds-ONG garante-cellule exécutive-OSC bénéficiaires] compliqué, comprenant trop de maillons.

Comment expliquer cela?

**Peu de produits de communication visent spécifiquement les acteurs externes** (Cf. tableau ci-après) et, malgré l'importance des temps d'analyse, **les documents d'analyse sont peu nombreux**. Le document le mieux diffusé (et le plus accessible sur internet) est Mieux Faire Société Ensemble, un document un peu trop "plaidoyer pro-domo" pour être réellement intéressant. Ce qui amène un de nos répondants à reconnaître qu' "*on a été collectivement les champions de la langue de bois PCPAtique*".

On peut s'étonner que les acteurs des PCPA (notamment les chefs de file) n'aient pas publié plus dans des revues de développement et n'ait pas essayé de contribuer à des ouvrages collectifs. Comme nous l'a dit un de nos répondants: "*on se sentait sécurisé par l'idée que cela se faisait ailleurs*" (capitalisation, évaluation, etc.). Pour un autre répondant proche du programme depuis son lancement, une des explications est que "*la fonction d'animateur central des PCPA qui était prise en charge par la MAAIONG a disparu*".

**Dans notre opinion, il aurait fallu être plus exigeant sur ce plan, surtout à partir de 2005-2006, lorsqu'il a commencé à être clair que l'instrument devenait de plus en plus fortement centré sur la thématique société civile et concertation.**

L'essentiel de la communication porte sur les programmes et moins sur l'approche qu'ils portent. Ceci explique en partie pourquoi elle ne parle pas aux acteurs externes dont l'intérêt pour des analyses contextuelles peut être faible, alors que leur intérêt pour des analyses plus macro sur le même sujet est bien réel.

Outre l'existence de matériel de communication adéquat, une condition de la visibilité de l'expérience PCPA passe par sa présence dans les bons lieux d'échanges et de discussion. Ces lieux ont-ils été identifiés et investis? Nous notons par exemple que plusieurs travaux récents portant sur les politiques d'appui à la Société Civile n'incorporent pas d'étude de cas impliquant l'aide française. Citons, par exemple, le rapport commissionné par DFID intitulé "Civil Society in Practice in Donors Agencies" (Janice Giffen and Ruth Judge, May 2010). Aucun interview n'a été réalisé avec des représentants de l'Aide Française, pourtant CIDA, DANIDA, Irish Aid, MFA Netherlands, NORAD, SIDA and USAID ont été interviewés. De même, aucune des études de cas de l'étude en cours de l'Union Européenne, "Evaluation of Civil Society Engagement in Policy Dialogue", ne se déroule dans un pays où a lieu un des PCPA (les pays retenus sont Mozambique, Ouganda, Bengladesh).

**Tableau 11: Exemples d'outils de communication des PCPA**

| Catégorie                                    | Exemples   | Cibles   |
|--|--|--|
| Documents de communication sur l'instrument  | 2008: texte de contribution de la France mentionnant les PCPA à Accra (MAEE + CUF + chefs de file)<br>2010: texte commun MAEE-CUF-CSud dans le cadre de Dialogue Structuré   |  |
| Articles dans revues                         | Les dynamiques collectives au coeur du processus de coopération (Philippe Jahshan, 2010) dans les Echos du COTA, septembre 2010  | Les Echos du COTA visent un public de professionnel du développement |
| Documents d'analyse                          | Mieux Faire Société Ensemble<br>Pour une action collective de coopération au développement (SL)  | Large (acteurs du développement)                                     |
| Films  | Les méandres de la démocratie (PCPA-Congo)<br>Film "Regard croisés Droits de l'enfant » (en cours) (PROCOPIIL<br>Film institutionnel réalisé à la fin du PCM II<br>« Autrement citoyen » Algérie, 2009   | Large (Nord et Sud) y compris grand public                           |
| Journaux                                     | Alternatives citoyennes (Congo)<br>Bulletin électronique bimensuel PROCOPIIL   | Membres + acteurs du développement                                   |
| Sites web                                    | <a href="http://info-projeg.over-blog.net">http://info-projeg.over-blog.net</a><br><a href="http://www.pcm.ma">http://www.pcm.ma</a><br><a href="http://www.pcpalgerie.org">http://www.pcpalgerie.org</a><br><a href="http://www.pcpacongo.org">http://www.pcpacongo.org</a> | Large en théorie mais les membres en pratique car mal référencé      |
| Plaquettes (institutionnelles, appel à dons) | PCPA, pour un dialogue rénové entre société civile et pouvoirs publics<br>PROCOPIIL, PCM   | Large (acteurs du développement)<br>Grand public (levée de fonds)    |
| Documents de communication sur les projets   | Fiches des projets (PCM II)<br>Document de communication – complément de l'évaluation finale du PROCOPIIL (en cours)<br>Lettres spéciales Solidarité Laïque consacrées au PROCOPIIL (3)<br>Annuaire du programme (Joussour)  | Large (acteurs du développement)<br>Grand public (levée de fonds)    |
| Événements                                   | Projet d'exposition du PROCOPIIL<br>Manifestations de clôture du PROCOPIIL en juin 2012 à Paris, Chisinau, Bucarest, Sofia<br>Événement PROCOPIIL Europe au Puy en Velay Jeudi de la Solidarité (réunion de travail + conférence débat + pièce de théâtre)                   | Grand public<br>Acteurs du développement<br>Membres                  |

## 6.2 Évaluation et capitalisation

Les PCPA sont dotés d'un mécanisme important d'analyse qui comprend des évaluations de différents types (étude préalable; auto-évaluation accompagnée; évaluations externes à mi-parcours et en fin de phase), de la capitalisation sous une forme longue durée, baptisée "au fil de l'eau". **Il y a un effort important dans les PCPA pour avoir des temps d'analyse réguliers.**

Au cours des 10 années, ce mécanisme a produit une très large documentation essentiellement destinée aux acteurs des PCPA. D'une manière générale, les acteurs des PCPA apprécient l'apport de ces travaux, dont certains sont considérés comme plus utiles que d'autres (par exemple, l'évaluation mi-parcours du PROJEG est considérée comme très utile, de même que l'évaluation finale du PROCOPIL).

Il n'y a malheureusement pas d'outil en place pour suivre si les recommandations des évaluations sont appliquées ou pas<sup>38</sup>, et pourquoi elles ne le sont pas le cas échéant. De la même façon **les évaluations ne rendent pas compte de manière uniforme sur un ensemble d'indicateurs transversaux à l'instrument PCPA (par exemple la participation des différentes catégories d'acteurs; la communication; etc.). Sachant que l'instrument allait vraisemblablement être mis en œuvre dans la durée et dans le cadre de plusieurs programmes, il aurait été intéressant d'avoir un système de suivi (pour quelques indicateurs pertinents) qui traverse l'instrument.**

Les travaux de capitalisation sont inégaux (certains sont en fait des évaluations). Cependant, **c'est dans les travaux de capitalisation qu'il y a le plus d'analyse sur le fond des programmes** (les évaluations sont souvent plus dans la réorientation que dans la remise en cause). La capitalisation apparaît également comme le moment fort de la réflexion sur les pratiques. Les forces et les faiblesses de l'approche de capitalisation "au fil de l'eau" ne sont ni mentionnées ni discutées dans les évaluations.

L'analyse des résultats des projets est quasi absente des travaux que nous avons consulté. Ceci transcrit le fait que les projets dans les PCPA sont considérés comme un moyen, pas comme une fin. En bout de ligne, les acteurs des PCPA ne se sentent pas "*collectivement responsables des résultats des projets*".

Les évaluations sont largement dominées par les questions de gouvernance (par exemple la question du rôle du COPIL). Moins d'emphase est mise sur des discussions portant sur les principes. Par exemple, la montée en puissance de l'objectif de concertation entre société civile et pouvoirs publics aurait pu amener une réflexion de fond sur le membership et sur les stratégies d'influence. On a avancé sans remettre en cause les bases les plus fondatrices (diversité; ouverture; professionnalisation; etc.). Ceci explique en partie pourquoi, la doctrine s'est construite et a évolué, petit à petit, sans formalisation.

Les PCPA ont produit peu d'outils du type guides ou boîtes à outils, alors qu'ils se sont aventurés sur de nouveaux terrains, dans le cadre d'un programme de longue durée. Les sujets ne manquaient pourtant pas. Pour les outils existants (ou en préparation), on n'observe pas de rapprochement entre PCPA, pour permettre leur articulation sur d'autres terrains. Sur ce plan, **les PCPA semblent dominés par l'idée que les contextes différents constituent une limite aux possibilités d'échanges et de partage d'outils**, une idée à laquelle nous n'adhérons pas.

---

<sup>38</sup> Pour les évaluations accompagnées par le F3E, autant que possible, un entretien est réalisé à l'issue de l'évaluation sur son bilan et ses suites (soit bipartite entre le F3E et la structure membre, soit tripartite entre le F3E, la structure membre et le consultant).

**Tableau 12: Exemples d'outils produits par les PCPA (hors rapport de capitalisation et d'évaluation)**

| PCPA               | Outils   |
|--------------------|--|
| <b>PCM</b>         | <p>Clip réalisé à l'occasion de la journée de l'environnement</p> <p>Guide des pratiques réalisé par le pôle formation et insertion professionnel</p> <p>Document de memorandum sur la réforme constitutionnelle au Maroc</p>  |
| <b>PROCOFIL</b>    | <p>Rapports alternatifs « Droits de l'enfants » déposés par APSCF / FONPC / RNE auprès du Comité ONU dans chacun des pays (outil de plaidoyer)</p> <p>Guide des pratiques et partenariats des politiques publiques action sociale en France / Roumanie / Bulgarie / République de Moldavie (en cours)</p> <p>Film régional « regards croisés Droits de l'enfant » France / Roumanie / Bulgarie / République de Moldavie (en cours)</p>   |
| <b>JOUSSOUR</b>    | <p>Film – « Autrement citoyen » - 2009</p> <p>Recueil – les associations algériennes – 2008</p> <p>Courts métrages produits par les jeunes dans le cadre d'un projet soutenu par Jousour</p> <p>Référenciel des dispositifs de protection de l'enfance en Algérie</p> <p>Étude en cours : Besoins et attentes des associations algériennes</p> <p>Étude en cours : Actualisation du manuel pour la pratique des ONG et du guide des financements disponibles en Algérie.</p> <p>Guide eco-citoyen (association Santé Sidi El Houari en partenariat avec l'Association des Centres d'animation de Quartiers de Bordeaux (ACQB))</p> |
| <b>PCPA-CONGO</b>  | <p>Guide des bonnes pratiques associatives (Congo)</p> <p>Film: les méandres de la démocratie</p> <p>Journal: Alternatives Citoyennes</p>  |
| <b>PCPA-Guinée</b> | <p>Mallette pédagogique, DVD et sketches sur les droits de l'Homme produits dans le cadre d'un projet avec la Ligue des Droits de l'Homme</p> <p>Guide sur le code minier qui est en cours et devrait être terminé dans les 3 prochains mois.</p>  |

**Tableau 13: Les sujets de capitalisation des PCPA**

| PCPA        | Sujets   | Remarques  |
|-------------|--|--|
| Transversal | Mieux faire société ensemble. La contribution des PCPA à une rénovation du <b>dialogue entre sociétés civiles et pouvoirs publics (2008)</b>   |  |
| PCM         | Capitalisation sur le développement local (PCM1)<br>Rapport final de capitalisation phase 1(2005)<br>Rapport final de capitalisation phase 2 (2010)  | Les rapports de capitalisation par phase se présentent comme des documents d'analyse générale sur le PCM   |
| PROCOFIL    | Droit de l'enfant / Action sociale (guide des pratiques et partenariats des politiques publiques action sociales)  | La capitalisation a été difficile à mettre en route et a démarré seulement lors de la phase post-PROCOFIL dans le cadre d'un projet de capitalisation et communication |
| JOUSSOUR    | <b>Le champ du pilotage et de la décision collective:</b> comment a-t-on rendu le programme gouvernable, comment se développe la concertation permanente ? quel apprentissage collectif de cette gouvernance peut-on diffuser ?<br><b>La qualité du travail associatif:</b> quels ont-été les différents processus pour produire de la qualité (individuellement, collectivement, à l'échelle du territoire) ? | En cours   |
| PCPA-CONGO  | Les <b>conceptions et les pratiques de concertation</b> développées par la mise en œuvre du PCPA   | Avril 2012-Avril 2013  |

Le tableau 12 montre que, hormis le PCM, les travaux de capitalisation sont récents ou en cours. Les premières capitalisations (PCM) sont des analyses des programmes (parfois des sortes d'évaluation bis). On voit ensuite une évolution, logique nous semble-t-il, vers des sujets de réflexion plus ciblés.

La production du document "Mieux Faire Société Ensemble" illustre la volonté de la MAAIONG d'initier une dynamique transversale qui s'est poursuivie ensuite avec l'inter PCPA. Cependant aucun autre travail transversal n'est planifié et les PCPA n'ont pas cherché à consolider une expertise collective dans ce domaine.

### Changement de pratiques et changement d'échelle: repenser le suivi

Les PCPA sont inspirés par la volonté de sortir du saupoudrage lié à la réalisation de projets séparés, efficaces à petite échelle mais ayant de la difficulté à servir d'exemples pour des interventions plus larges et à influencer les politiques nationales. Les premiers PCPA ont donc cherché à développer les synergies entre projets. Dans cette vision initiale, le projet restait l'élément central.

Lorsque les PCPA sont devenus plus clairement des programmes de renforcement des sociétés civiles et de la concertation entre société civile et pouvoirs publics, les projets sont devenus moins importants (un moyen du renforcement des capacités et de la concertation multi-acteurs), tandis que les acteurs et leurs pratiques ont occupé le devant de la scène. De ce fait, les PCPA ont négligé le suivi des effets et impacts des projets, sans pour autant développer d'outils d'évaluation spécifiques dans les domaines des pratiques des OSC et des nouveaux champs investis par les acteurs (concertation; plaidoyer; influence politique).

## **La vision du changement d'échelle s'est modifiée elle aussi: de l'effet cumulatif de projets on est passé à l'adoption à grande échelle de bonnes pratiques.**

Les PCPA s'intéressent aux pratiques dans les domaines suivants: la vie associative; les relations entre acteurs (notamment la vie collective de la société civile, le travail en consortium et la concertation entre société civile et pouvoirs publics). Si les pratiques dans le domaine de la vie associative sont répertoriées et que les acteurs arrivent généralement à s'entendre sur des guides de "bonnes" pratiques, les autres champs sont plus largement en friche. Par exemple, de quelles pratiques parle-t-on en ce qui concerne la concertation entre société civile et pouvoirs publics?

Pour cette raison, **on note une certaine difficulté des PCPA à suivre la progression des pratiques qu'ils promeuvent.** Il y a un décalage entre les outils classiques de gestion (CL, GCP), qui ont tendance à être basés sur des indicateurs statiques, et la réalité des PCPA telle que nous l'avons exprimée ci-dessus.

A titre d'exemple le PCPA-Congo est doté d'un cadre logique complet dans lequel seulement un indicateur fait référence aux changements de pratiques des membres ("50 OSC mettent en pratique le référentiel de bonnes pratiques"). Face au résultat attendu R 3.3 ("Les OSC et les pouvoirs publics ont réalisé un référentiel de la concertation et d'outils de communication pour mutualiser et valoriser leurs expériences"), le PCPA propose l'indicateur d'impact suivant, "niveau de changement de perception réciproque entre OSC et Pouvoirs publics", sans précision.

## **6.3 Synthèse "Apprentissage et communication"**

Les PCPA sont dotés d'un mécanisme important pour aider le pilotage et favoriser l'apprentissage, mais ils rencontrent des difficultés d'efficacité et de production de produits adaptés.

Communication: les PCPA sont peu connus des acteurs extérieurs et les aspects innovants de leur gouvernance ne sont pas perçus. Peu de produits de communication visent spécifiquement les acteurs externes et, malgré l'importance des temps d'analyse, les documents d'analyse sont peu nombreux. Notre opinion est qu'il aurait été bénéfique que les PCPA se dotent d'une stratégie collective de communication externe (site internet commun; production collective) et que plus d'appuis transversaux soient fournis dans le domaine de la communication.

Capitalisation et évaluation: il y a un effort important dans les PCPA pour avoir des temps d'analyse réguliers. C'est dans les travaux de capitalisation qu'il y a le plus d'analyse sur le fond des programmes.

Le suivi-évaluation de l'instrument PCPA et des programmes comporte, selon notre analyse, deux faiblesses:

- sachant que l'instrument allait vraisemblablement être mis en œuvre dans la durée et dans le cadre de plusieurs programmes, il aurait été intéressant de rendre compte de manière uniforme sur un ensemble d'indicateurs transversaux à l'instrument PCPA (par exemple la participation des différentes catégories d'acteurs; la communication; etc.);
- le focus des PCPA sur le changement de pratiques ne s'est pas accompagné de la mise en place de mécanismes de suivi-évaluation adéquats. On note une certaine difficulté des PCPA à suivre la progression des pratiques qu'ils promeuvent.

# 7 Bilan

---

Après nous être penché sur l'histoire de l'instrument PCPA et avoir détaillé sa déclinaison en 6 programmes différents, il nous paraît opportun, avant de passer à l'analyse prospective, d'établir un bilan selon trois axes: les résultats des programmes, leur coût et l'importance économique des PCPA et, finalement, de dresser un bilan de la valeur ajoutée de l'instrument PCPA.

Ce chapitre débute par une appréciation générale des résultats des différents PCPA. Nous utilisons la définition de l'OCDE-CAD qui stipule que les résultats sont les "*extrants (produits), réalisations ou impacts (escomptés ou non, positifs et/ou négatifs) d'une action de développement*" (OCDE-CAD).

## 7.1 Résultats des programmes PCPA

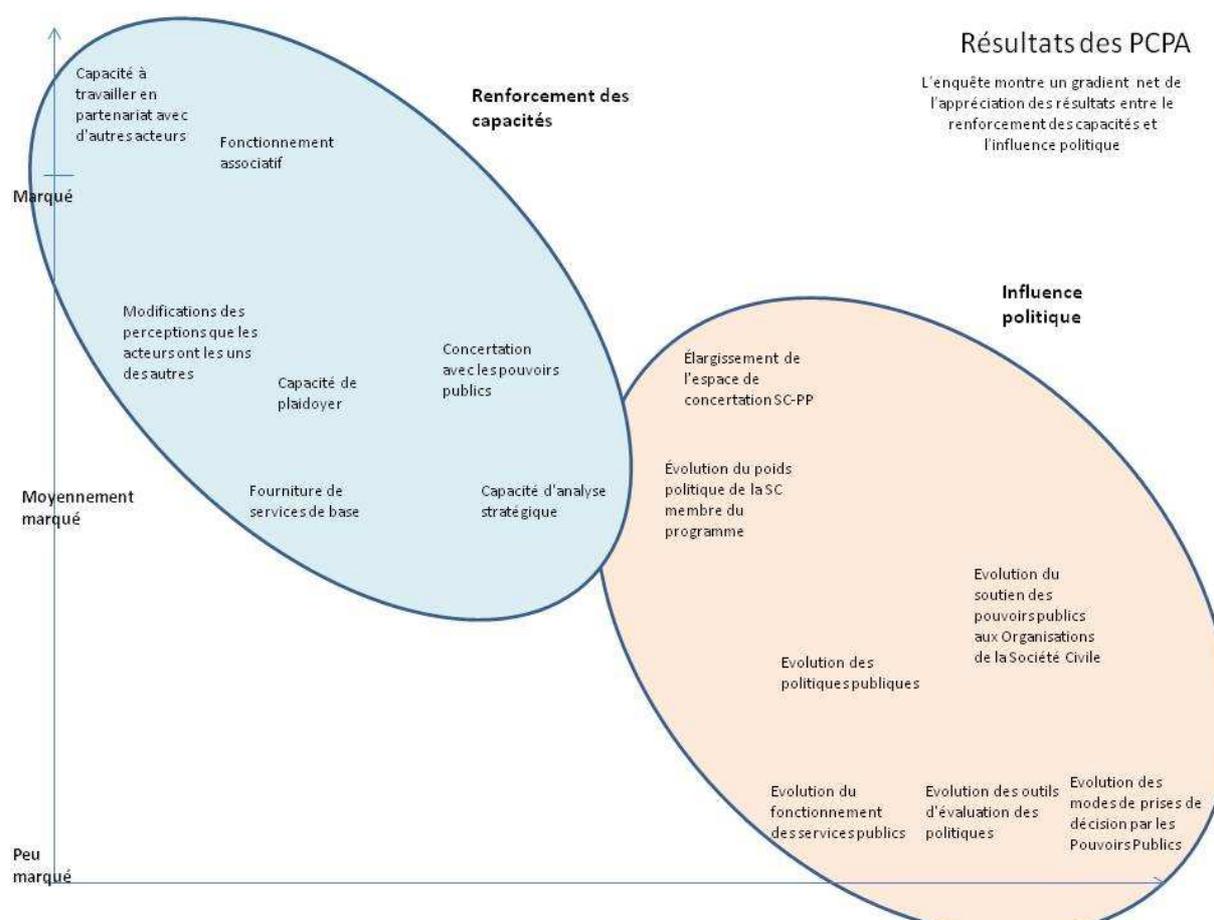
Vu la variété des actions menées au cours des dix années couvertes par cette revue, et étant donnée la nature de cette évaluation avant tout centrée sur l'instrument, cette section ne cherche pas à présenter un bilan complet des résultats. Nous avons plutôt cherché à illustrer, à travers des exemples, la large gamme des résultats produits par les programmes générés par l'instrument.

Les objectifs et résultats attendus des différents PCPA lors de leurs différentes phases (lorsque disponibles) sont présentés en annexe.

### 7.1.1 Appréciation par les membres des PCPA

L'enquête montre que les participants des PCPA considèrent que **les résultats sont plus marqués dans le domaine du renforcement des capacités que dans celui de la concertation société civile - pouvoirs publics (sans pour autant que l'on puisse conclure que les PCPA sont uniquement des programmes de renforcement des capacités)**. Des résultats notables sont également notés dans le domaine de la concertation. La figure ci-dessous indique dans quels domaines les répondants considèrent que le plus de résultats ont été obtenus.

**Figure 12: Résultats des PCPA, appréciation des participants (source: enquête)**



### 7.1.2 Résultats en terme de renforcement de la société civile

Dans la section 3.4, nous avons proposé de distinguer quatre dimensions de renforcement de la société civile dans le cadre des programmes PCPA. Nous revenons sur ces quatre dimensions pour présenter les résultats obtenus en triangulant données disponibles dans la documentation, informations recueillies lors des interviews et résultats de l'enquête. Dans certaines dimensions, les PCPA n'ont pas mesuré précisément les résultats, notamment par manque d'indicateurs, ce qui nous a contraints à nous baser plus fortement sur les interviews et l'enquête.

#### *Renforcer les capacités associatives*

Tous les PCPA ont enregistré des résultats dans ce domaine (qui couvre à la fois des capacités institutionnelles et capacités administratives) et les interviews et l'enquête indiquent que c'est un point de satisfaction très fort pour tous les PCPA (notons que nous nous basons essentiellement dans ce domaine sur des éléments déclaratif). Selon les témoignages, **ces résultats sont à la fois le fruit du travail de formation réalisé par certains PCPA mais aussi la conséquence du mode de gouvernance même des PCPA**. Comme souligné dans la plupart des évaluations, le PCPA est en lui-même une école de bonne gouvernance, de transparence, de démocratie et cela a eu un impact sur les OSC. Sur ce type de renforcement des capacités, nous notons par ailleurs que :

- Les résultats sont particulièrement marqués pour les OSC qui ont pu participer à plusieurs instances du PCPA (assemblée plénière mais aussi COPIL, comité d'attribution des financements, commissions diverses).
- Ils sont également spécialement perceptibles dans les pays où la société civile était faible, et le contexte politique difficile.

### *Renforcer les compétences techniques*

Cette dimension est en grande partie le résultat des systèmes de fonds d'appui projets des PCPA. Les PCPA ont en effet permis la réalisation de plus de 250 projets, au travers d'OSC très diverses notamment en termes de taille et d'expérience.

**La combinaison du financement de projets, de l'accompagnement à la rédaction et la mise en œuvre, et des échanges d'expériences a permis aux OSC d'améliorer leurs pratiques "professionnelles", dans le domaine de la gestion de projets et dans les domaines techniques dans lesquels les OSC sont impliquées.** Sur ce type de renforcement des capacités, nous notons par ailleurs que :

- L'apport du PCPA dans ce domaine est ressenti de manière plus forte dans les pays où les programmes d'appui aux OSC sont rares. C'est notamment pour cela que l'Algérie et le Congo le mettent plus en avant que le Maroc.
- L'impact des fonds d'appui sur le renforcement des capacités techniques a été particulièrement visible auprès des petites OSC locales. Grâce à l'ouverture des financements aux petites OSC, les PCPA se trouvent souvent dans une position de premiers financeurs des activités d'OSC locales, qui accèdent ensuite à d'autres fonds.

### *Renforcer les compétences politiques.*

Dans le cadre des PCPA, les compétences politiques couvrent principalement les capacités d'analyse politique et les capacités de « plaidoyer » (nous l'avons mentionné, le terme se distingue dans les PCPA de sa définition la plus traditionnelle en mettant de côté les logiques d'opposition/dénonciation/mobilisation externe au profit d'une logique de concertation comme principal vecteur d'influence).

L'enquête montre que les résultats sont généralement moins marqués dans ces domaines (Cf. figure 4), particulièrement en ce qui concerne les capacités d'analyse politique. Par ailleurs, les différences importantes entre les pays : le PROJEG et le PROCOFIL enregistrent plus de résultats dans ce domaine et les acteurs affichent leur satisfaction notamment dans l'enquête. Le PCPA Cameroun a également été très actif dans ce domaine.

- En matière d'analyse des politiques : certains PCPA ont mis (ou mettent actuellement) en place des structures de type "think-tank" dont l'objectif est l'analyse des politiques et la préparation de positionnements utiles dans les processus de concertation: c'est de cas des plateformes thématiques du PCPA-Congo qui vont jouer essentiellement un rôle d'analyse sur les politiques publiques dans différents secteurs. Dans le même esprit, le PCM a mis en place des pôles thématiques informels pour permettre aux OSC membres de débattre sur l'économie sociale et solidaire, la citoyenneté et l'accès aux droits, l'éducation et la formation et l'insertion professionnelle.
- En matière de capacité de plaidoyer : Plusieurs PCPA ont réalisé des formations sur les techniques de plaidoyer. C'est le cas par exemple, du PCPA-Congo et du PCM. Pour le Maroc le plaidoyer est un sujet dont on parle depuis longtemps mais ce n'est que dans le PCM3 qu'il est clairement inscrit dans les objectifs, notamment des pôles thématiques, et on ne peut pas encore dire que les OSC aient été renforcées dans ce sens.

## Renforcer l'organisation collective des OSC

**Les PCPA sont des créateurs efficaces de liens et de relations entre les différentes catégories d'acteurs impliqués.**

### Échanges

Le fonctionnement du PCPA sous forme de programme associatif est le premier facteur de rencontre des OSC. Dans chacun des pays, la participation aux assemblées plénières, aux bilans mi parcours a permis à une centaine d'OSC de se connaître, d'échanger et de mesurer les avantages et les difficultés du fonctionnement en réseau. Cette possibilité, offerte aux OSC de se rencontrer et d'échanger est très appréciée dans tous les PCPA, et là encore, elle l'est d'autant plus dans les pays où ces occasions sont rares. En Algérie par exemple, le PCPA apporte une valeur ajoutée importante car il *"a permis que des OSC qui ne se parlaient jamais rentrent en dialogue"*.

Selon l'enquête, **la capacité de travailler en partenariat avec d'autres acteurs est la dimension la plus renforcée. Ce renforcement "collectif" de la société civile est un élément important de la valeur ajoutée des PCPA. Dans ce domaine, l'un des niveaux de mise en réseau très apprécié par les membres des programmes est la constitution de consortia pour la réalisation de projets.** Lors des interviews, de nombreux répondants ont déclaré que la pratique de travail en consortium était maintenant solidement ancrée, et que celle-ci permettait à la fois une complémentarité des expertises, un contrôle mutuel, une visibilité plus grande, etc. (voir encadré plus bas). Ce constat doit être cependant relativisé du fait du caractère obligatoire de ce consortium (entre OSC du pays, ou entre OSC du pays et françaises) dans beaucoup de PCPA, qui a pu générer des résultats immédiats en termes de travail en commun sans que ceux-ci soient forcément durables.

#### **Encadré 10: Les atouts du consortium de projets développés par le PROJEG**

Au sein du PROJEG, le système de « consortium » apparaît comme l'un des éléments innovants de renforcement des capacités, qui distingue clairement le programme, aux yeux des OSC bénéficiaires, de nombreux autres programmes d'accompagnement de la société civile en Guinée. En dehors de sa capacité à changer l'échelle des projets engagés et à éviter le saupoudrage, cette logique de consortia remplit plusieurs fonctions :

- Fonction d'incubateur pour les petites OSC, en lien avec des OSC plus expertes (renforcement des capacités par l'échange et l'exemple ; développement de nouvelles zones de compétences par le travail avec les autres OSC).
- Fonction de surveillance entre pairs : en partageant le financement, les OSC doivent être très attentives à la gestion et l'usage des fonds par leurs OSC partenaires.
- Fonction d'apprentissage de la gouvernance et la démocratie interne: les consortia définissent clairement le rôle de chacun, les parts de budget, les responsabilités d'exécution ; participant ainsi à l'apprentissage par les OSC d'une gouvernance interne plus formalisée.
- Fonction de mise en relation, qui peut perdurer dans la réponse à d'autres bailleurs. En Guinée, certains consortia ont ainsi pu obtenir après le PROJEG d'autres financements (notamment de la part du programme Aisha de l'UE). Notons que cette logique de consortium est de plus en plus reprise par d'autres bailleurs, notamment l'Union Européenne, sous le terme de « Partenariats ».

Les PCPA ont organisé de nombreuses rencontres, contribuant également à construire une dynamique de renforcement "transversal":

- **Soit au sein des PCPA, autour des thématiques abordées dans le programme :**

Le PROCOPIL a ainsi organisé des séminaires organisés autour des politiques publiques d'action sociale ; des tables rondes d'élus organisées autour de la décentralisation ; des échanges de pratiques régionaux (à quatre pays) sur le handicap, la maltraitance infantile, l'insertion sociale et professionnelle des jeunes ; des visites d'observations de centres de formation professionnelle, la délégation des services sociaux ; des Forum pluri-acteurs autour des systèmes de formation du domaine action sociale ;

- **Soit entre les PCPA, afin de croiser les réseaux et les expériences :**
  - Les PCPA ont promu les contacts entre OSC au-delà des frontières en instituant des rencontres « Inter-PCPA ». Chaque PCPA a désigné un représentant qui participe aux assemblées générales des autres PCPA.
  - Les PCPA d'Algérie et du Maroc ont également organisé plusieurs rencontres, la dernière à Marseille en 2012 afin de jeter les bases d'un réseau maghrébin d'OSC travaillant sur la jeunesse.

### Appui à des structures collectives existantes

**Les PCPA ont appuyé un nombre important de structures collectives. Ainsi par exemple :**

- 17 des 85 membres du PCPA-Congo sont eux-mêmes des réseaux;
- parmi les membres majeurs du PROJEG, nous retrouvons à la fois les plus importants acteurs collectifs de la société civile du pays (CNOSCG, centrales syndicales, etc.) ainsi qu'une série d'acteurs collectifs et de plates-formes plus thématiques (Plateforme Publiez Ce que Vous Payez, etc.)

**Dans ce domaine, les PCPA ont contribué à renforcer à différents niveaux ces acteurs collectifs :**

- les trois fédérations porteuses du PROCOPIL reconnaissent que le programme a joué un rôle majeur dans leur développement (en matière de croissance de membership, de financement, de visibilité, etc.)
- les plates-formes thématiques soutenues par le PROJEG, telles que la Plate-forme Publiez Ce que Vous Payez, ont renforcé grâce au programme à la fois leurs liens à une série d'OSC locales et leur dialogue avec les pouvoirs publics.

### Nouvelles structures

En plus de l'accompagnement d'acteurs collectifs existants, **les PCPA ont contribué à créer de nouvelles structures, réseaux ou collectifs d'OSC de différentes natures :**

- Réseaux nationaux:
  - au Maroc, le réseau REMAJEC a été créé en décembre 2011 pour rassembler et représenter les OSC membres du PCM et pour assurer la continuité des actions du PCM.
  - Au Cameroun, le réseau Dynamiques Citoyennes, qui émerge à partir de 2005, a bénéficié largement de la dynamique de mobilisation et de mise en réseau des OSC du PCPA. Le réseau est né notamment des réflexions menées sur la nécessité de mise en place d'un mécanisme de suivi indépendant du DSRP, et continue à assurer un rôle de suivi indépendant des politiques publiques et des stratégies de coopération.
- Réseaux régionaux :
  - Les acteurs du PROCOPIL ont développé depuis 2005 une structure régionale (informelle) pour les Droits de l'enfant autour de: la formation professionnelle dans le domaine de l'action sociale; l'organisation et la gestion des politiques publiques dans le domaine de l'action sociale; le

plaidoyer pour le respect des Droits de l'enfant; le renforcement des capacités des réseaux. L'objectif actuel est de s'appuyer sur le partenariat FONPC – RNE – APSCF – SL pour développer de nouveaux projets portés par cette coalition régionale et de proposer à d'autres partenaires d'y participer dans le cadre d'une ouverture vers les Balkans et la Mer Noire.

- Réseaux thématiques (type "think-tanks"): plateformes thématiques au Congo; pôles thématiques au Maroc.
- Réseau multi-acteurs: le PROJEG a une stratégie d'implantation de collèges régionaux dans lesquels on retrouve à la fois des acteurs OSC et des acteurs publics.

En dehors du cas particulier du Cameroun, nous ne disposons pas aujourd'hui du recul nécessaire pour évaluer la durabilité de ces réseaux<sup>39</sup> au-delà du financement du programme. De plus, si les PCPA sont responsables de nombreuses « graines semées » dans la construction de ces réseaux, leur germination n'est pas systématiquement suivie et évaluée par les programmes et l'analyse de leurs succès reste donc difficile à généraliser.

Se pose par ailleurs la question de la multiplicité et de la possible superposition des réseaux initiés par différents bailleurs dans un pays. L'exemple du Congo est parlant dans ce domaine: les collectifs sont en effet nombreux mais peu sont actifs, et demeurent très dépendants de bailleurs spécifiques (cf. Annexe «Société civile et pouvoirs publics au Congo»).

### 7.1.3 Résultats « politiques » des PCPA

Nous avons proposé de distinguer quatre grands objectifs politiques des PCPA: reconnaissance de la société civile par les pouvoirs publics; évolution des politiques publiques; gouvernance démocratique et évolution de la pratique du politique; conciliation et réconciliation. Dans cette section, nous présentons quelques résultats par programme, pour chacun de ces objectifs. Le dernier objectif de conciliation/réconciliation étant relativement marginal, et spécifique à certains pays, il occupe une place moins importante dans l'analyse des résultats.

#### *Reconnaissance de la société civile par les pouvoirs publics et cadre favorable pour son action*

**Dans les contextes plus favorables politiquement (ouverture du dialogue politique), les résultats dans ce domaine concernent avant tout le développement d'une prise en charge de services par les OSC et la croissance conséquente de leurs financements par les pouvoirs.** Au Maroc par exemple, le fait d'être membre du PCM (le "label PCM") apporte plus de crédibilité et facilite l'obtention de financements publics au niveau local (surtout par Entraide nationale qui est dans le COPIL).

**Dans les contextes politiques les plus fermés, les objectifs dans ce domaine concernent davantage la reconnaissance juridique des OSC, leur capacité à développer leur action et à se mettre en réseau.** En Algérie par exemple, si la situation est particulièrement délicate au niveau national (une nouvelle loi sur les associations limite encore davantage leur marge de manœuvre: nécessité d'obtenir un agrément, interdiction de recevoir des fonds de l'étranger, etc.), la reconnaissance de la société civile par les pouvoirs locaux est en plein essor et se concrétise par l'augmentation des financements publics accordés aux OSC. La multiplicité des dynamiques de cofinancement de projets par des institutions algériennes publiques et

---

<sup>39</sup> Qui n'ont d'ailleurs pas forcément tous vocation à être institutionnellement durable.

même par des entreprises privées est un résultat qui peut être attribué en partie à Joussour.

**L'accession à des espaces de concertation entre société civile et pouvoirs publics est un résultat également rattaché à cet objectif.** Dans ce domaine, nous pouvons noter une série de résultats précis :

- Au Congo, les bailleurs de fonds font appel à un groupe réduit de personnes pour représenter la société civile. Dans ce groupe figure le PCPA (un programme), le GRET-Congo (représentation d'une ONG française) et la FJEC (fédération des jeunes entreprises du Congo). Le PCPA fait partie d'un groupe d'OSC qui travaille avec le Ministère des Affaires Sociales sur un décret relatif aux modalités d'agrément des associations et participe régulièrement, au nom de ses membres, à diverses instances de concertation.
- Le document programme de la phase post PROCOPIL indique que "les trois coordinations (APSCF/FONPC/RNE) sont désormais, présentes dans les lieux de concertation et de production de la législation: comités interministériels santé/éducation/social, comités sectoriels sur la formation, commission auprès du Premier ministre... Elles produisent des rapports qui influent sur les politiques publiques. La FONPC, la RNE et l'APSCF ont ainsi écrit le rapport alternatif sur le respect des droits de l'enfant dans leurs pays respectifs". (Document Programme; Phase Post PROCOPIL; Juillet 2010– Juillet 2012).
- Au Maroc, le PCM en collaboration avec d'autres programmes a facilité l'implication des jeunes et OSC dans la concertation sur la constitution et la production d'un mémorandum sur ce sujet.

### *Evolution des politiques sectorielles*

**Le PROCOPIL et le PROJEG ont obtenu des résultats notables dans ce domaine.** En Guinée, les organisations membres du PROJEG ont notamment contribué à la **réforme du Code Minier**, à travers une série de propositions qui a été en partie intégrée dans le nouveau code.

En Roumanie, Bulgarie et Moldavie, les membres du PROCOPIL ont réussi à engager (avec plus ou moins de succès) des concertations successives avec les pouvoirs publics. Ce travail a abouti à la **reconnaissance du métier d'animateur social en Roumanie**. Ils ont également **contribué à l'élaboration des politiques publiques de protection de l'enfance** en participant à différents groupes de travail et commissions mis en place à ce sujet par les ministères. Ils ont élaboré des rapports qui ont mobilisé ONG et collectivités territoriales et retenu l'attention des pouvoirs publics.

Au Maroc, les tentatives pour faire reconnaître le statut de l'animateur socio culturel, et du volontaire et pour obtenir la reconnaissance et la généralisation des cellules d'orientation et d'insertion professionnelle n'ont pas encore abouti aux résultats espérés.

### *Gouvernance démocratique*

Le PROJEG et le PCPA Cameroun ont le plus clairement ciblé cet objectif, le PROJEG ayant obtenu des résultats particulièrement visibles dans ce domaine.

**Au niveau national, la phase 2008-2010 est marquée par le succès du rôle de médiation du PROJEG dans la mise en place d'un mouvement social jouant un rôle central dans la transition démocratique (Mouvement Social et Forum des Forces Vives).** Le PROJEG a également su accompagner ses partenaires dans l'interpellation de la communauté internationale sur la situation guinéenne.

Au niveau local, le PROJEG contribue également à la transformation des pratiques du politique, à la fois à travers l'expérimentation de formats innovants de démocratie participative au niveau local (Jury Citoyens, et prochainement Conseils locaux de

jeunes), et à travers l'accompagnement des pouvoirs publics autour de la gestion transparente des ressources publiques ou des enjeux de fiscalité locale.

**Le PCM a également enregistré quelques résultats dans ce domaine en contribuant à l'expression politique des jeunes** au travers des conseils de jeunes au niveau local et national. Il a notamment contribué à élaborer un Mémoire pour une Constitution qui répond aux aspirations des jeunes. Des OSC membres du PCM ont également participé au suivi des élections législatives.

On trouve en revanche peu de résultats dans ce domaine dans les autres PCPA soit parce que ceux-ci correspondent moins directement à leurs objectifs principaux (PROCOFIL), soit parce que le contexte politique leur permet difficilement d'intervenir ouvertement dans ce domaine (Algérie, Congo).

### *Conciliation et réconciliation*

**Cet axe ne fait pas partie des objectifs initiaux des PCPA mais s'affirme comme un effet politique à part entière du PCPA dans certains pays**, notamment en Guinée. Le PROJEG a été amené à travailler sur cette question, notamment par la mise en dialogue des élus et des populations autour de la nécessité d'un apaisement communautaire. Dans ce domaine, le PROJEG a obtenu des résultats intéressants comme le retour de certaines communautés ethniques marginalisées dans leurs villages. L'action du PROJEG en Guinée Forestière permettra de tester davantage cette activité nouvelle des PCPA et de mieux en mesurer la pertinence.

**Par ailleurs, le PCPA a contribué, dans plusieurs autres contextes, à un « rapprochement » entre OSC très différentes et habituellement peu en lien.** En Algérie comme au Maroc, les PCPA ont permis de rassembler et de faire dialoguer ensemble des responsables d'OSC plutôt habitués à des attitudes respectives d'ignorance ou d'affrontement. Au Maroc, le PCM a mis en lien des OSC très militantes, clairement situées dans l'opposition politique et d'OSC plus tournées vers la prestation de services, moins "politiques", ou même relativement proches du pouvoir. Pour sa part, le PCPA-Congo contribue à rapprocher des OSC dont les positions avaient été polarisées par une série de conflits successifs.

### 7.1.4 Résultats et typologie des PCPA

**Les PCPA produisent des résultats assez en ligne en fonction de l'équilibre entre contexte, objectifs et orientations stratégiques. C'est pourquoi les résultats ne sont pas directement comparables d'un PCPA à l'autre** (par exemple, on ne peut pas comparer la valeur de la mise en réseau en Algérie avec la valeur des progrès dans le domaine de la protection de l'enfance en Roumanie). Il est possible par contre d'être plus ou moins satisfait vis à vis d'un PCPA en comparant résultats observés et attendus.

**Tableau 14: Résultats attendus selon le type de PCPA**

| Principaux résultats attendus       |   |
|-------------------------------------|---|
| PCPA "Incubateur"                   | Capacités associatives de la société civile<br>Création d'espaces de rencontre pour la société civile<br>Amorce de dialogue avec les pouvoirs publics |
| PCPA "Expertise sectorielle"        | Organisation des acteurs dans le secteur concerné<br>Fourniture de services essentiels<br>Influence sur des politiques sectorielles                   |
| PCPA "Citoyenneté et État de droit" | Capacités "politiques" de la société civile<br>Transformation des pratiques du politique<br>Gains démocratiques                                       |

Les tendances qui se dégagent à partir des entretiens, des évaluations précédentes et de l'enquête font apparaître que :

- Les PCPA Algérie et Congo mis en œuvre dans des contextes politiques délicats se doivent de rester discrets sur les aspects politiques et ont surtout renforcé les capacités des OSC dans les domaines du fonctionnement associatif, et de la mise en œuvre de projets et du réseautage au sein du PCPA. Les résultats en termes de partenariat et de structuration en réseau sont encore faibles. Le PCPA constitue le principal réseau, qui regroupe et fédère les OSC en son sein. Ce faisant il apporte un formidable ballon d'oxygène à ces OSC souvent isolées mais il entretient l'ambiguïté sur le véritable rôle du PCPA entre programme et réseau.

De fait, les impacts politiques sont encore maigres, d'autant plus que ces deux PCPA sont relativement jeunes. Ils sont presque systématiquement en retrait sur les questions de l'enquête liées au renforcement des compétences politiques et sur l'impact politique (cf. Annexe « *Société civile et pouvoirs publics au Congo* »).

- Le PCPA Maroc et PROCOPIL, mis en œuvre dans des environnements plus favorables et plus centrés sur les politiques publiques, ont obtenu des résultats divers :  
Le PCPA Maroc a obtenu des résultats intéressants en termes de renforcement des capacités et de reconnaissance de la société civile dans son rôle de prestataire de services mais sans réussir encore à enregistrer des résultats significatifs en termes d'influence politique.  
Le PROCOPIL a réussi le mariage entre mise en œuvre de services et influence sur les politiques publiques sectorielles. Dans un environnement plus favorable, il enregistre des résultats probants à la fois dans la fourniture des services de base et dans l'influence sur les politiques publiques.
- Les PCPA Guinée et Cameroun (ce dernier n'étant pas pris en compte dans notre enquête) sont des PCPA plus « politiques », dans leur tentative de contribuer directement à la transition démocratique. Ils n'ont pas d'effet sur le renforcement des capacités des OSC à fournir des services de base mais obtiennent, notamment le PROJEG, des résultats intéressants en termes de contribution à la démocratisation.

### 7.1.5 Impact sur les bénéficiaires finaux

La limite du mandat de cette étude dans ce domaine<sup>40</sup> était l'utilisation de sources existantes (évaluations et rapports existants) et que cette évaluation ne produirait pas de nouveaux résultats portant sur l'impact des projets financés par les PCPA.

Bien qu'environ 40% du budget des PCPA soit consacré au financement de projets portés par les OSC membres, la consultation des rapports d'exécution, d'évaluation et de capitalisation apporte assez peu d'information sur les effets et impacts de ces projets sur les populations cibles. Il est cependant intéressant de noter que toutes les discussions que nous avons eu confirment que les personnes impliquées dans la mise en œuvre des PCPA connaissent très bien les projets qui sont soutenus, leurs succès, leurs limites, et, au moins de façon qualitative, leurs effets sur la population. Il semble que la mesure des effets et l'analyse de l'impact n'ait pas été une priorité des formations dispensées par les PCPA et les PCPA n'ont pas mis en place de mécanismes pour recueillir de façon systématique, consolider et organiser les données sur les impacts des projets sur la population.

En ce qui concerne les thématiques abordés par les projets les principales informations que nous avons pu recueillir sont résumées dans le tableau ci-dessous, sachant que sous le terme de « projet », on trouve à la fois des interventions pluriannuelles avec des budgets de l'ordre de 150 000 Euros et des interventions très ponctuelles avec des budgets de quelques milliers d'euros.

---

<sup>40</sup> Tel qu'entériné lors de la réunion de cadrage.

**Tableau 15: Domaines d'intervention des projets dans les PCPA**

| Domaine d'intervention                           | PROCOPIIL | Maroc | Algérie | Congo | Guinée | TOTAL |
|--|-----------|-------|---------|-------|--------|-------|
| Enfance  | 56        |       | 19      |       |        | 75    |
| Droits / Abandon/ Enfants des rues / délinquance | 20        |       | 2       |       |        | 22    |
| Éducation  | 6         |       | 5       |       |        | 11    |
| Santé  | 1         |       | 8       |       |        | 9     |
| Violence   | 9         |       |         |       |        | 9     |
| Handicap   | 14        |       | 1       |       |        | 15    |
| Intégration / familles défavorisées              | 6         |       |         |       |        | 6     |
| Loisir   |           |       | 3       |       |        | 3     |
| Jeunesse   | 5         | 18    | 47      | 5     | 4      | 79    |
| Education animation                              |           | 9     | 5       | 3     | 4      | 21    |
| Citoyenneté droits                               | 1         | 7     | 10      |       |        | 18    |
| Protection, prévention                           | 1         |       | 5       |       |        | 6     |
| Insertion socio professionnelle                  | 3         | 2     | 3       |       |        | 8     |
| Culture , sport                                  |           |       | 12      |       |        | 12    |
| Handicap   |           |       | 2       | 1     |        | 3     |
| Migration  |           |       | 2       |       |        | 2     |
| Santé  |           |       | 6       | 1     |        | 7     |
| Développement durable                            |           |       | 2       |       |        | 2     |
| Adultes  | 0         | 21    |         | 14    | 71     | 106   |
| Agriculture                                      |           | 1     |         | 1     |        | 2     |
| Assainissement                                   |           | 0     |         | 2     |        | 2     |
| Developpement économique                         |           | 9     |         |       |        | 9     |
| Developpement local                              |           | 5     |         |       |        | 5     |
| Santé  |           |       |         | 4     |        | 4     |
| Culture  |           | 1     |         |       |        | 1     |
| Accès aux droits / Plaidoyer                     |           | 2     |         | 5     | 43     | 50    |
| Renforcement des OSC                             |           | 3     |         | 2     | 28     | 33    |
| Total  | 61        | 39    | 66      | 19    | 75     | 260   |

(source: comptes-rendus des programmes; évaluations)

Les impacts des projets sur les populations cibles sont mieux cernés dans les PCPA qui ont une thématique resserrée et un public cible bien défini comme le PROCOPIIL dont l'évaluation de la phase 2 est sans doute celle qui s'intéresse le plus à la question de l'impact<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> Cette évaluation met en avant que "Les projets ont contribué à développer une nouvelle perception de l'enfant chez les adultes (...) Ceci a notamment contribué à réduire l'agressivité et la violence chez les enfants et les adultes et à réduire la délinquance. (...) Plusieurs projets ont contribué à renforcer la sociabilisation des enfants en centre de placement et, plus généralement, la construction identitaire des enfants et jeunes en

A l'inverse les PCPA à thématique large ou centrée sur les questions de gouvernance démocratique comme le PROJEG en Guinée, ont beaucoup plus de mal à évaluer leurs impacts.

En ce qui concerne le nombre de bénéficiaires, les données sont éparses et difficiles à consolider car la notion de bénéficiaires est évidemment différente entre un projet de bibliothèque communautaire et un projet de formation au plaidoyer d'une OSC. Quelques exemples toutefois :

- l'évaluation du PROCOPIL indique que les bénéficiaires seraient 500 familles, 440 jeunes et 1220 enfants.
- Au Maroc, le PCM 2 fait état de 8000 élèves ayant un accès amélioré à des dispositifs éducatifs de qualité, et de 540 jeunes ayant bénéficié d'une formation professionnelle, parmi lesquels 150 ont une activité économique.
- Le PCPA Algérie fait état, pour les deux premières années, de 22000 bénéficiaires directs et 60000 indirects.

**En conclusion, si un instrument type PCPA devait être conservé, il faudrait veiller dans l'avenir à une meilleure mesure des impacts:**

- **dans le cas de programmes thématiques, cela pourrait être fait d'une part en formant les OSC membres pour qu'elles produisent des données et d'autres part en organisant des enquêtes globales sur la thématique;**
- **pour les PCPA plus généralistes et notamment ceux qui sont centrés sur la gouvernance démocratique, un travail préalable sur la définition des impacts attendus et des indicateurs utilisables semble nécessaire.**

## 7.2 Analyse des coûts

### *Budget type et variations*

Les budgets des PCPA ont été construits à des époques et selon des modèles différents et les dépenses ne sont pas toujours répertoriées de la même façon. On peut malgré cela reconnaître les grandes catégories de dépenses suivantes :

Un premier bloc qui recouvre les fonds qui sont directement utilisés par ou pour les OSC membres. On y trouve :

- Les fonds pour projets : directement transférés aux OSC selon des modalités d'appel à projet qui varient assez peu d'un PCPA à l'autre. Ces fonds sont parfois divisés en deux ou trois catégories avec un fonds principal, le Fond d'appui aux projets (FAP), généralement destiné aux OSC relativement importantes ou à des binômes français-pays du sud, parfois des fonds plus spécifiquement destinés à encourager des projets plus localisés<sup>42</sup> et regroupant des consortium d'OSC.
- Les coûts des activités transversales qui regroupent diverses actions d'animation locale, de rencontres, séminaires, visites d'échanges, ainsi que les actions de plaidoyer.
- Les coûts des activités de formation et/ou d'accompagnement des OSC.

---

*difficulté. Ils sont venus renforcer la scolarisation et la réussite scolaire. Au-delà des seuls enfants, les projets ont contribué à un accès aux droits des familles. Enfin, notons que quatre projets FSID ont permis la mise en place de services durables."*

<sup>42</sup> Par exemple, Fond d'appui aux initiatives locales FAIL en Algérie, Fond d'appui aux initiatives régionale FAIR au Maroc.

Un deuxième bloc qui regroupe les coûts de fonctionnement en France et dans le pays partenaire. On peut subdiviser ce bloc en trois avec :

- les coûts de fonctionnement dans les pays partenaires qui comprennent les investissements (véhicules et matériel de bureau), les fournitures et consommables, les salaires de l'équipe locale, ainsi que les missions de consultants du pays.
- les coûts de fonctionnement en France qui comprennent les salaires des chargés de suivi des programmes au sein de l'association chef de file, diverses dépenses regroupées dans les lignes "appui, suivi, contrôles", les expertises du nord et les frais administratifs.
- Les coûts de fonctionnement partagés entre le nord et le sud, qui sont principalement liés à la gouvernance des PCPA. Nous avons regroupé ici les coûts directement liés à l'organisation des AG et COPIL, ainsi que la rubrique "missions de courte durée" qui comprend aussi bien des missions du nord vers le sud que vice versa.

Un troisième bloc qui regroupe les coûts de communication (brochure, site web, etc.), de capitalisation, d'évaluation ainsi que la rubrique "divers et imprévus". La moyenne générale et les variations maximum et minimum<sup>43</sup> sont indiquées dans le tableau ci après<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Les variations sont indiquées pour chaque ligne. Comme aucun PCPA ne présente les valeurs maximum ou minimum pour toute les lignes, les min et max pour les lignes des totaux et sous totaux ne sont pas les additions des lignes situées au dessous, mais les valeurs min et max trouvées pour ces totaux.

<sup>44</sup> Les budgets utilisés pour établir ce budget moyen sont PCM2 (réel), PCM3 (prévisionnel), PROCOPIL (réel), PCPA-Cameroun (prévisionnel), Jousour phase 1.1 (réel), Jousour phase 1.2 (prévisionnel), PCPA-Congo phase 1 (réel), PCPA-Congo phase 2 (prévisionnel), PROJEG phase 1 (réel).

**Tableau 16: Budget annuel moyen des PCPA**

| <i>Dépenses annuelles</i>                            | MOYENNE          |             | VARIATION par ligne |                  |
|--|------------------|-------------|---------------------|------------------|
|  | valeur           | %           | Plus bas            | Plus haut        |
| Fonds pour les projets                               | 423 101          | 40%         | 16%                 | 52%              |
| Formation  | 52 945           | 5%          | 2%                  | 17%              |
| Activités transversales et plaidoyer                 | 88 138           | 8%          | 0%                  | 26%              |
| <b>Sous Total Action avec la société civile</b>      | <b>564 184</b>   | <b>53%</b>  | <b>42%</b>          | <b>64%</b>       |
| Investissement technique et mobilier                 | 12 676           | 1%          | 1%                  | 5%               |
| Fournitures et consommables                          | 30 143           | 3%          | 1%                  | 5%               |
| Personnel local                                      | 112 988          | 11%         | 6%                  | 16%              |
| Expertises du Sud                                    | 9 045            | 1%          | 0%                  | 4%               |
| <b>Sous Total Fonctionnement au Sud</b>              | <b>164 851</b>   | <b>16%</b>  | <b>13%</b>          | <b>20%</b>       |
| Expertises du Nord                                   | 8 773            | 1%          | 1%                  | 2%               |
| Personnel France, appui, suivi et contrôle           | 75 104           | 7%          | 5%                  | 11%              |
| Frais administratifs                                 | 72 921           | 8%          | 2%                  | 9%               |
| <b>Sous total Fonctionnement Nord</b>                | <b>156 799</b>   | <b>15%</b>  | <b>12%</b>          | <b>21%</b>       |
| Missions de courte durée                             | 27 643           | 3%          | 1%                  | 5%               |
| COFIL et AG  | 79 058           | 7%          | 1%                  | 10%              |
| <b>Sous total Fonctionnement partagé Sud et Nord</b> | <b>106 701</b>   | <b>10%</b>  | <b>3%</b>           | <b>14%</b>       |
| <b>Sous total Fonctionnement</b>                     | <b>428 351</b>   | <b>41%</b>  | <b>31%</b>          | <b>49%</b>       |
| Evaluation et capitalisation                         | 35 585           | 3%          | 1%                  | 6%               |
| Communication et services extérieurs                 | 13 962           | 1%          | 1%                  | 2%               |
| Divers et imprévus                                   | 15 113           | 1%          | 0%                  | 4%               |
| <b>SOUS TOTAL évaluation et communication</b>        | <b>64 659</b>    | <b>6%</b>   | <b>3%</b>           | <b>9%</b>        |
| <b>TOTAL GENERAL DEPENSES</b>                        | <b>1 057 194</b> | <b>100%</b> | <b>745 218</b>      | <b>1 402 652</b> |
| <b>Recette annuelles</b>                             |                  |             |                     |                  |
|  | MOYENNE          |             | VARIATION           |                  |
|  | valeur           | %           | Plus bas            | Plus haut        |
| AFD  | 761 410          | 72%         | 66%                 | 75%              |
| Recettes obtenues par les partenaires locaux         | 89 776           | 8%          | 4%                  | 17%              |
| Valorisations  | 86 069           | 8%          | 6%                  | 13%              |
| Autres bailleurs français ou internationaux          | 27 214           | 3%          | 0%                  | 8%               |
| Apport ONG chef de file                              | 92 726           | 9%          | 3%                  | 17%              |
| <b>TOTAL RECETTES</b>                                | <b>1 057 194</b> | <b>100%</b> | <b>745 218</b>      | <b>1 402 652</b> |

En ce qui concerne les actions avec la société civile, on constate des variations en fonction des pays et des objectifs prioritaires des PCPA, mais aussi des variations dans le temps:

- le Cameroun, et le PROCOPIL consacrent moins de ressources aux fonds d'appui aux projets (respectivement 16 et 33%) et plus aux activités de plaidoyer (26 et 14 %) alors que dans les premières phases de l'Algérie et du Maroc la part consacrée aux projets est respectivement de 53 et 52%;

- dans un même pays, on constate qu'avec le temps la tendance est de diminuer la part octroyée aux projets et d'augmenter la part consacré aux actions de rencontres, séminaires et plaidoyer. Ainsi la part consacré aux projets passe de 53 à 40% entre les deux phases du PCPA Algérie et de 52 à 33% entre le PCM2 et le PCM3;
- Lorsque le programme distingue les fonds nationaux et régionaux, la proportion entre les deux est très variable: au Maroc et en Algérie, le fonds national (FAP) représente 85% du fonds projet et le Fonds d'appui aux initiatives locales FAIL ou régionale FAIR moins de 15% alors qu'en Guinée (bien que les dispositifs et les projets soient très différents), la part des fonds régionaux est bien plus forte.

### Montants des projets

Le financement accordé à chaque projet est également très variable. Au Maroc les financements vont de 50 000 à 150 000€ pour les projets nationaux et 6 000 à 15 000€ pour les projets régionaux. En Algérie de 20 000 à 70 000€ pour les projets nationaux et 3 000 à 5 000€ pour les projets locaux. Au Congo les financements de projets sont de 10 000 à 35 000€ et en Guinée la moyenne est de 15000€.

Il est à noter que **dans tous les cas le PCPA ne cofinance qu'une partie du projet et que les OSC doivent apporter de 15 à 50% du budget avec en général une partie en argent et une partie en valorisation. L'apport des OSC pour le cofinancement des projets constitue l'essentiel des contributions locales au financement des PCPA.**

### Coûts de fonctionnement

**L'ensemble des frais de fonctionnement s'élève à 41% en moyenne** (frais administratifs compris). Les frais de fonctionnement sont également répartis entre le Sud et le Nord. **La part consacré aux ressources humaines est plutôt faible (11% au sud et moins de 7 % en France). Les coûts directement liés à la gouvernance des PCPA et notamment l'organisation des AG et des Comités de pilotage s'élèvent en moyenne à 80 000 €/an soit 7% du budget.**

De notre point de vue, le « coût de la démocratie participative » dans les PCPA reste raisonnable, puisque l'organisation des COPIL et AG ne représente que 7% du budget.

### Effet levier

Les cofinancements obtenus pour les PCPA proviennent de façon égale des apports des OSC locales (8% qui correspondent en majorité à des financements publics du pays partenaire), des valorisations (8% qui correspondent essentiellement au temps consacré aux projets par des bénévoles du sud), et des fonds privés obtenus par le chef de file (9%). Par contre la part de cofinancements provenant d'autres bailleurs publics, français ou internationaux est très faible (3% en moyenne). Le PCPA-Congo arrive à un taux de 15% de cofinancements de bailleurs publics grâce à des cofinancements de l'union Européenne et du Ministère du Plan congolais.

Il est possible que la modalité de financement à 75% ait contribué à la faiblesse de l'effet levier sur les autres bailleurs internationaux, soit en faisant paraître le programme comme trop "français", soit en permettant aux chefs de file de "boucler" le montage budgétaire en s'évitant la préparation d'un dossier additionnel pour un autre bailleur.

## *Importance budgétaire des PCPA dans le financement public des OSC françaises*

"Depuis le lancement de l'instrument PCPA, environ 24 millions d'euros ont été engagés par la coopération française en cofinancement de ces mécanismes" (TdR évaluation)

L'enveloppe budgétaire de la Division des partenariats avec les ONG (DPO) était en 2011 de 42M€, dont 80% (soit 33M€) pour des actions de terrains. **Avec environ 5 M€/an les PCPA représentent donc 12% des financements accordés par la DPO aux ONG françaises.**

Cependant, la DPO ne représente qu'une partie des financements publics accessibles aux ONG. Selon l'étude de 2007 sur l'APD et les ONG, les financements de la MAAIONG ne représentaient qu'environ 50% des fonds publics français octroyés aux ONG (les autres 50% étant FSD + autres Ministères<sup>45</sup> + volontariat + FISONG). Si l'on suppose que la situation a globalement peu évolué, **les PCPA capteraient donc 6% de l'ensemble des financements publics français destinés aux ONG françaises.**

Par ailleurs, la même étude de 2007 mettait en évidence le fait qu'environ 40 M€ supplémentaires étaient octroyés aux ONG locales et internationales (FSD, Francophonie, etc.)

### Place des PCPA dans le dispositif français de renforcement des sociétés civiles du Sud

**En plus des PCPA, de nombreux projets et programmes d'OSC françaises bénéficient de cofinancement de l'AFD ont également un objectif de renforcement de la société civile** mais nous n'avons pas, dans le cadre de cette étude, évalué précisément la part des projets et conventions programmes qui ont le renforcement de la société civile comme objectif principal ou secondaire.

Le Fond Social de Développement FSD géré par les SCAC est presque totalement dédié au financement de petits projets portés par des ONG françaises (1/3) ou locales (2/3) et contribue au renforcement des sociétés civiles du sud. Le FSD finance surtout des interventions de terrain et contribue plutôt au renforcement des capacités techniques et opérationnelles des OSC mais il peut aussi contribuer au renforcement du rôle politique des OSC locales. Cependant, l'enveloppe du FSD a régressé au cours des dernières années. Les crédits FSD étaient de 18,5 M€ en 2009 contre 33 M€ en 2007.

### Importance financière relative des PCPA au sein des initiatives des autres bailleurs pour le renforcement des sociétés civiles du Sud.

Les données présentées par les documents cadres de partenariat (DCP) sur les interventions des différents bailleurs dans le domaine de l'appui aux sociétés civiles dans les pays où il y a des PCPA sont les suivantes :

---

<sup>45</sup> les financements du Ministère de l'Intérieur destinés à la société civile sont en forte augmentation depuis 2007, avec la prise en charge des questions de migration et d'appui aux associations de migrants par ce ministère.

**Tableau 17: Importance des financements "appui à la société civile"**

| Montant prévue pour 5 ans :<br>X = <10 M€; XX = 10 à 50M€ ;<br>XXX = 50 à 100 M€ | Maroc<br>(2006-2010) | Algérie<br>(2007-2011) | Guinée<br>(2006-2010) |
|--|----------------------|------------------------|-----------------------|
| <b>France</b>  | X                    | X                      | X                     |
| <b>UE</b>  | XX                   | XX                     | X                     |
| <b>Banque Mondiale</b>   | X                    |                        |                       |
| <b>Nations Unies</b>   | XX                   | X                      | XX                    |
| <b>USA</b>   | XXX                  | X                      |                       |
| <b>Espagne</b>   | XXX                  | X                      |                       |
| <b>Japon</b>   | XXX                  |                        |                       |
| <b>Italie</b>  | XX                   | X                      |                       |
| <b>Allemagne</b>   | X                    | X                      |                       |
| <b>Pays bas</b>  | XX                   |                        |                       |
| <b>Belgique</b>  | X                    | X                      |                       |
| <b>Canada</b>  |                      | X                      | X                     |
| <b>Royaume unis</b>  |                      | X                      |                       |
| <b>Suisse</b>  |                      | X                      |                       |

(Source: DCP Maroc, Algérie, Guinée)

**Les FAP des PCPA n'ont donc pas la même importance relative pour les OSC de ces différents pays.** Si les PCPA représentent un engagement non négligeable, le tableau ci-dessus montre leur importance relative, sur le plan financier, particulièrement au Maroc, où les données du DCP permettent d'estimer les apports des bailleurs de fonds dans l'appui à la société civile à 70 millions d'euros par an (auquel il faudrait ajouter les lignes budgétaires du gouvernement marocain qui représentent également plusieurs dizaines de millions d'euros par an). A contrario, en Guinée, le PROJEG serait sur le plan financier, un acteur significatif.

### 7.3 Valeur ajoutée de l'instrument PCPA

Les questionnements sur l'efficacité, l'efficience et l'impact ne sont pas nouveaux, mais il y actuellement, en lien avec l'agenda sur l'efficacité de l'aide et la gestion axée sur les résultats, **un intérêt renouvelé des bailleurs de fonds pour une mesure plus précise de ce que leurs investissements produisent**<sup>46</sup>.

Pour les gouvernements, un des objectifs dans le cadre de cette démarche est de vérifier que leurs financements font bien une différence. L'ACDI, par exemple, dans l'introduction de son guide "Définitions révisées des principaux termes de la gestion axée sur les résultats" indique qu'il *"faut faire en sorte que la valeur ajoutée canadienne des programmes de l'ACDI soit plus évidente (...) L'ACDI doit pouvoir montrer plus clairement la manière dont est dépensée l'argent des contribuables canadiens en vue d'apporter une aide au développement"*.

<sup>46</sup> Cela donne lieu, par exemple, actuellement en Angleterre à des réflexions autour du concept de "Value for Money".

Cependant, malgré cet intérêt, la « valeur ajoutée » n'est pas une notion codifiée dans le domaine du développement international<sup>47</sup>. Dans bien des cas, l'estimation de la valeur ajoutée d'une intervention se réduit à une combinaison hasardeuse entre efficacité, efficacité et impact, pondérée par un niveau d'attribution probable reflétant le concept de responsabilité partagée.

Dans le cadre de cette étude, nous nous intéressons à la valeur ajoutée essentiellement en recherchant la présence de résultats spécifiques, additionnels ou amplifiés dus à des éléments de démarche ou à des actions spécifiques.

**Selon nous, la valeur ajoutée des PCPA devrait surtout être recherchée:**

- **dans l'influence de l'expérience PCPA sur d'autres acteurs;**
- **dans l'existence de résultats liés aux éléments centraux de l'approche PCPA et qui n'auraient sans doute pas pu être obtenus par d'autres formes de programmes.**

Sous cet angle nous regardons plus particulièrement:

- quelle a été la valeur ajoutée du cadre proposé par l'instrument;
- quelle est la visibilité et la diffusion de l'expérience PCPA;
- comment les pratiques des participants aux PCPA ont été modifiées.

### *Un cadre favorable et des spécificités*

Initialement conçu pour "challenger" les relations entre pouvoirs publics et OSC français et tester des stratégies de changement d'échelle, l'instrument PCPA a été plus loin que sa mission puisqu'il s'est progressivement intéressé aussi aux modes de partenariats Nord-Sud, et aux relations entre société civile et pouvoirs publics dans les pays du Sud.

En matière de modalité d'intervention: l'instrument PCPA est doté de spécificités que nous avons analysé tout au long de ce document: ancrage au Sud; jeu à 4; participation du bailleurs de fonds à la conception et au pilotage; espace de construction collective; rencontre de société civile à société civile; articulation des actions transversales et des projets; focus sur les pratiques plutôt que sur les projets; promotion des consortia de projets avec les pouvoirs publics; etc. La participation du bailleur au pilotage permet d'instaurer un dialogue (parfois instantané, par exemple lors des COPIL) sur les inflexions à apporter aux programmes. Elle est donc source de souplesse.

Ces caractéristiques ne sont pas fréquemment rencontrées hors des PCPA. Or, nous l'avons plusieurs évoqué, elles répondent à plusieurs des préoccupations actuelles de la communauté des bailleurs :

- Le fonctionnement autour d'un « jeu à 4 » mêlant pouvoirs publics et société civile permet de répondre aux tensions qui existent entre les priorités de l'agenda de l'Efficacité de l'Aide et le principe de développement « participatif » soutenant le développement de la société civile.
- A un moment où de nombreux bailleurs de fonds questionnent l'appui à la société civile du Sud passant par leurs ONG nationales (Cf. Giffen et al.), le financement d'un instrument visant à établir un nouvel équilibre entre acteurs Nord et acteurs Sud est également important.
- Par ailleurs, la valeur ajoutée de l'Aide française, c'est aussi d'avoir, avec les PCPA, mis en place un cadre favorable et souple pour que des expérimentations soient menées, durant une durée suffisamment longue et avec des moyens adéquats, sur le thème de la "*nouvelle coopération*".

---

<sup>47</sup> Il n'y a pas, par exemple, de définition de la valeur ajoutée dans le "Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats" de l'OCDE-DAC.

**Ces modalités d'intervention nouvelles touchent tous les acteurs du Nord et du Sud et font progresser une culture de la concertation et du travail collectif.**

- Pour de nombreux membres, les PCPA sont une école. Les OSC cessent de considérer systématiquement les pouvoirs publics comme des "guichets" (ou même des ennemis) pour envisager la possibilité d'un travail en partenariat. Un de nos répondants nous rappelle par exemple que, *"dans le PCM1 les OSC marocaines ne voulaient pas entendre parler des pouvoirs publics de peur de l'instrumentation"*.
- C'est également vrai pour les pouvoirs publics, notamment au Sud, qui, quand ils acceptent de participer aux PCPA, cessent de considérer les associations comme « *des opposants ou des gêneurs* ». Pour les OSC du Sud, les PCPA ont également fait progresser les pratiques de fonctionnement associatif, de gestion de projets et de travail en consortium.
- En mettant la priorité sur l'espace de rencontre, les PCPA favorisent l'ouverture sur les autres acteurs. De manière très concrète, cela se traduit par exemple par le développement des relations extérieures des membres de la FONPC (Roumanie) du fait de la régionalisation du PROCOPIL. Pour un autre acteur, syndicaliste, *"la méthode PCPA nous a amené à être plus ouvert, par exemple, vis à vis d'acteurs politiques que nous nous refusions à rencontrer avant"*.

De fait, le PCPA avait pour objectif de dépasser certaines des limites des programmes prioritaires et de rénover plus profondément les pratiques de coopération. Le tableau ci-après donne une appréciation des résultats sur quelques-unes de ces pratiques.

**Tableau 18: Bilan des PCPA en matière de pratiques de coopération**

| Constats des faiblesses des programmes prioritaires   | Progrès dus aux PCPA  |
|---|---|
| La relation entre ONG restait essentiellement concurrentielle plus que collaborative (au Nord)  | (++) les PCPA ont permis de faire avancer les pratiques de mise en œuvre collective (au Nord)   |
| Le focus des programmes restait placé sur l'action au détriment des axes transversaux   | (+) cette difficulté est toujours soulevée dans de nombreuses évaluations des PCPA  |
| La concertation ONG/pouvoirs publics n'était pas beaucoup plus importante que dans le cas des cofinancements classiques (au Nord)   | (++) des progrès importants dans ce domaine   |
| Les acteurs locaux conservaient une présence assez discrète dans les processus  | (+++) l'ancrage au Sud est une réalité  |
| Les capacités à définir des mécanismes efficaces d'animation restaient faibles  | (+++) les PCPA ont permis de progresser au niveau de la gouvernance des programmes, de leur animation nationale et régionale, et des rôles et responsabilités des ONG chefs de file   |
| La relation avec le MAEE restait assez fonctionnelle  | (++) dans certains cas les relations avec MAEE/AFD ont pu porter sur le contenu et le pilotage stratégique  |
| Objectifs des PCPA (Vade Mecum)   | Progrès   |
| Tester dans la pratique l'articulation entre acteurs de nature différente permettant d'ouvrir ainsi de nouvelles pistes en matière de coopération   | (++) les PCPA ont été l'occasion de développer des relations de société civile à société civile et dans certains cas un jeu à 4 plus ou moins abouti et de commencer à impliquer les autorités locales et collectivités territoriales dans les PCPA |
| Contribuer à des rapprochements durables entre ces acteurs conduisant à de nouveaux partenariats et à la constitution de consortium ; leur permettre ainsi d'atteindre une masse critique suffisante et d'accéder à d'autres sources de financements, notamment multilatéraux | (++) nombreux rapprochements dans le cadre de la réalisation de projets<br><br>(+) accès à des sources de financements multilatéraux rares  |
| Favoriser un travail de capitalisation destiné à diffuser les enseignements des opérations conduites, auprès des partenaires du Sud et d'autres associations du Nord. d'élaborer de nouvelles méthodologies et normes en matière de coopération                               | (+) les PCPA éprouvent des difficultés à produire des travaux qui identifient les leçons apprises<br><br>(+) faible production de méthodes et normes reproductibles sauf chef de file, consortia de projets, etc.                                   |

### *Une visibilité et une influence réduites*

**Ces innovations dans les « modes de faire » et leurs impacts positifs sur les acteurs impliqués, ont été faiblement valorisés et n'ont pas été pour le moment, adoptés en tant que telle par d'autres programmes. D'une certaine façon, le PCPA est effectivement resté, jusqu'à maintenant, au stade de laboratoire, testant beaucoup mais mettant peu « sur le marché ».** Des faiblesses au niveau de l'identification des leçons apprises, de la communication et des échanges d'expériences n'ont pas permis de décider si la pratique mérite d'être étendue plus largement dans d'autres instruments de coopération ou d'être formulée sous forme d'une approche applicable transversalement.

Les PCPA ne représentent qu'une partie de l'Aide française dans le domaine de l'appui à la société civile du Sud. Cependant, ils constituent, à cause de leur dimension d'instrument spécifiquement centré sur l'appui à la société civile et grâce aux innovations de leur fonctionnement, une sorte de fleuron dans le domaine du renforcement des sociétés civiles du Sud. La question demeure de savoir : qui a pu être influencé par les PCPA et comment? Les PCPA ont-ils eu une influence sur les réflexions des acteurs du développement et les stratégies des programmes ?

Nos investigations montrent **une visibilité et une influence réduites au-delà des acteurs directement impliqués**. Les réflexions des bailleurs de fonds semblent avoir été peu affectées par les PCPA. Ce constat est illustré par exemple par les difficultés à partager efficacement les leçons apprises des PCPA avec le processus européen de Dialogues Structurés. Parmi les facteurs qui expliquent cette faible influence, nous notons que :

- Malgré un engagement important en faveur de la société civile du Sud dans son rôle d'acteur politique, les pouvoirs publics français ne sont pas allés jusqu'à se doter, contrairement à d'autres bailleurs multilatéraux ou bilatéraux, d'un document stratégique spécifique, qui aurait pu servir de base pour communiquer sur l'expérience et les résultats des PCPA.
- Les PCPA ont fait l'objet de peu d'analyses qui ont dépassé le cercle des acteurs des PCPA, il est donc normal que son influence à ce niveau soit limitée, même si on peut le regretter. Nous n'avons par exemple pas trouvé de références aux PCPA dans des ouvrages collectifs récents portant sur la société civile (même lorsque ces ouvrages collectifs sont le fait d'auteurs francophones).

**Les PCPA ont également eu des difficultés à convaincre d'autres bailleurs à s'associer au programme** (hormis le PCPA Congo qui a impliqué l'UE). Ainsi par exemple, la tentative du PCM avec la Banque Mondiale n'a pas abouti, malgré un appui direct de l'AFD. Selon plusieurs de nos répondants, **le programme paraît trop "français"** pour pouvoir impliquer d'autres financeurs. D'autres répondants font référence à une difficulté à « monter dans des trains déjà en marche » (sur laquelle nous revenons dans la section « PCPA et autres programmes ».)

## 7.4 Synthèse "Bilan"

### Résultats "renforcement des capacités"

Les résultats sont plus marqués dans le domaine du renforcement des capacités que dans celui de la concertation entre société civile et pouvoirs publics. Cependant la différence n'est pas telle que l'on puisse conclure que les PCPA sont avant tout des programmes de renforcement des capacités.

Le mode de gouvernance des PCPA joue un rôle important dans le renforcement des capacités "par la pratique". La combinaison de la participation au programme, du financement de projets, de l'accompagnement à la rédaction et la mise en œuvre, et des échanges d'expériences a permis aux OSC d'améliorer leurs pratiques "professionnelles" dans le domaine de la gestion de projets et dans les domaines techniques dans lesquels les OSC sont impliquées.

Les PCPA jouent également un rôle important dans le domaine de l'organisation collective de la société civile, en appuyant des structures existantes et en contribuant à créer de nouvelles structures, réseaux ou collectifs d'OSC. Nous ne disposons pas aujourd'hui du recul nécessaire pour évaluer la durabilité de ces réseaux au-delà du financement du programme.

### Résultats "politiques" des PCPA

**Reconnaissance de la société civile par les pouvoirs publics et cadre favorable pour son action:** dans les contextes plus favorables, les résultats "politiques" des PCPA concernent avant tout le développement d'une prise en charge par les OSC de services essentiels et la croissance conséquente des financements octroyés par les pouvoirs publics aux OSC pour fournir ces services. Au Maroc par exemple, le fait d'être membre du PCM (le "label PCM") apporte plus de crédibilité et facilite l'obtention de financements publics. Dans les contextes politiques plus fermés, les objectifs concernent davantage la

reconnaissance juridique des OSC, leur capacité à développer leur action et à se mettre en réseau. En Algérie par exemple la reconnaissance de la société civile par les pouvoirs locaux est en plein essor.

**Evolution des politiques sectorielles:** le PROCOPIL et le PROJEG ont obtenu des résultats notables dans ce domaine (réforme du Code Minier en Guinée; reconnaissance du métier d'animateur social en Roumanie et contribution à l'élaboration des politiques publiques de protection de l'enfance dans le cadre du PROCOPIL).

**Gouvernance démocratique:** succès du rôle de médiation du PROJEG dans la mise en place d'un mouvement social jouant un rôle central dans la transition démocratique (Forum des Forces Vives). De plus, les partenaires du PROJEG ont su jouer un rôle réel dans l'interpellation de la communauté internationale sur la situation guinéenne.

Plusieurs PCPA contribuent également à la transformation des pratiques du politique à travers l'expérimentation de formats innovants de démocratie participative au niveau local (Jury Citoyens, Conseils locaux de jeunes), et à travers l'accompagnement des pouvoirs publics dans l'ouverture aux démarches de consultation des populations locales.

**Conciliation et réconciliation:** cet axe ne fait pas partie des objectifs initiaux des PCPA mais s'affirme comme un effet politique à part du PCPA dans certains pays. Selon les cas, la conciliation/réconciliation vise la société civile et les pouvoirs publics ou le rapprochement entre OSC différentes.

### Résultats et typologie des PCPA

Les résultats attendus sont variables d'un type de PCPA à l'autre:

- PCPA "Incubateur": capacités associatives de la société civile; création d'espaces de rencontre pour la société civile; amorce de dialogue avec les pouvoirs publics;
- PCPA "Expertise sectorielle": organisation des acteurs dans le secteur concerné; fourniture de services essentiels; influence sur des politiques sectorielles;
- PCPA "Citoyenneté": capacités "politiques" de la société civile; transformation des pratiques du politique; gains démocratiques.

Les résultats ne sont donc pas directement comparables d'un PCPA à l'autre. La valeur accordée aux résultats des différents types des PCPA est essentiellement une représentation des choix stratégiques effectués par les acteurs, selon qu'ils accorderont plus de valeur, par exemple, à la création d'une dynamique collective dans un pays fermé ou à l'obtention d'un changement positif du cadre légal d'une politique sectorielle dans un autre pays.

### Valeur ajoutée de l'instrument PCPA

L'instrument PCPA est doté de vraies spécificités et les programmes recèlent un fort potentiel de leçons apprises. Sa visibilité et son influence au delà des acteurs directement impliqués sont cependant réduites du fait d'une communication externe faible.

En finançant l'instrument PCPA, l'Aide française a permis aux acteurs français de participer activement aux actions et débats sur la "*nouvelle coopération*", à travers leurs expériences et leurs réflexions. Le cadre a été suffisamment souple pour que des expérimentations soient menées, durant une durée suffisamment longue et avec des moyens adéquats. Mais le PCPA a eu tendance à rester un laboratoire, testant beaucoup mais mettant peu sur le marché.

Instrument dédié aux changements des pratiques de coopération, le PCPA contribue significativement à la progression d'une culture de la concertation et du travail collectif qui touche tous les acteurs du Nord et du Sud. La capacité de travailler en partenariat est la plus renforcée. Les PCPA provoquent un renforcement "collectif" de la société civile qui est un élément important de la valeur ajoutée de l'instrument.

Enfin, les PCPA ont permis à des organisations françaises d'acquérir un savoir-faire dans le domaine de la gestion des processus multi-acteurs, savoir-faire qu'elles pourront exploiter dans d'autres arènes, tant la question de la rencontre entre acteurs de nature différente prend de l'importance.

## 8 Analyse prospective

---

Dans cette section d'analyse prospective<sup>48</sup>, nous abordons une série de questions en lien avec l'avenir de l'instrument PCPA et l'avenir des programmes PCPA. L'instrument PCPA est-il toujours pertinent? Produit-il des programmes qui sont eux-mêmes pertinents?

L'analyse des stratégies de pérennisation des PCPA en cours nous paraît importante pour informer le débat sur l'avenir de l'instrument: au-delà des résultats actuels, qu'est-ce que les programmes pensent laisser comme acquis? Que suggère cette analyse concernant l'avenir de l'instrument? L'analyse des stratégies de pérennisation permet de dégager des recommandations importantes pour de futurs PCPA.

La comparaison avec des programmes portés par d'autres bailleurs dans ce domaine nous permet ensuite d'identifier les principaux avantages comparatifs des programmes PCPA mais aussi de mieux percevoir des domaines où des leçons apprises ailleurs pourraient leur être utiles.

Finalement, nous centrons notre réflexion sur l'instrument PCPA: quelles sont les perspectives d'évolution de l'instrument?

### 8.1 Réflexion sur la pérennisation des programmes.

La période actuelle [2009-2013] est marquée par la fin programmée des premiers PCPA (PCM et PROCOPIL). La question de la pérennisation devient plus prégnante et influence même les PCPA qui ne sont pas en fin de cycle.

Pour chacun de leurs objectifs, les PCPA peuvent poursuivre les stratégies de pérennisation indiquées dans le tableau ci-après.

---

<sup>48</sup> L'analyse prospective d'une situation consiste à dégager des évolutions futures possibles à partir de l'étude des évolutions passées et des caractéristiques du présent.

**Tableau 19: Pérennisation des acquis des PCPA**

| Domaine de pérennisation   | Différents objectifs de pérennisation   |
|--|---|
| <b>Services de qualité à la population</b>                                 | Obtention par les OSC de financements permanents pour leurs projets /services à la population (délégation de services publics)<br>Prise en charge de ces services par les pouvoirs publics<br>Maintien d'une structure de services aux OSC notamment en matière de formation et de financement  |
| <b>Mise en réseau. Expression collective des OSC</b>                       | Permanence des liens entre certaines OSC, rencontres régulières au niveau local ou national, poursuite des consortia<br>Permanence du "réseau PCPA", poursuite des rencontres entre l'ensemble des membres dans des AG, atelier nationaux ou régionaux<br>Permanence des structures représentatives des OSC créés ou renforcés au sein du programme |
| <b>Concertation entre société civile et pouvoirs publics</b>               | Poursuite des concertations entre OSC et pouvoirs publics dans divers espaces nationaux ou locaux préexistants (conseils, comités consultatifs etc.) ou mis en place par le projet<br>Permanence de la concertation initiée dans le cadre du COPIL avec les pouvoirs publics centraux   |
| <b>Coopération entre société civile française et société civile du Sud</b> | Permanence d'un dispositif de dialogue et de coopération entre la société civile française et la société civile du pays (au-delà des partenariats bilatéraux)   |

### 8.1.1 Maintien de l'offre de services essentiels à la population

**La documentation disponible montre que, dans plusieurs des PCPA, la question de la pérennisation est posée avant tout en termes de continuité des actions qui sont menées par les OSC membres en direction du public. Les stratégies de pérennisation du financement direct des OSC (soit par les pouvoirs publics, soit par les bailleurs) sont plus élaborées que celles qui portent sur l'organisation durable de l'appui au renforcement de leurs capacités.**

#### Par la sécurisation du financement

Une partie de la stratégie de pérennisation peut reposer sur l'idée qu'une fois leurs capacités renforcées (et reconnues), les associations seront capables de capter des financements auprès des pouvoirs publics ou d'autres bailleurs. C'est une stratégie qui est poursuivie dans tous les types de PCPA.

Ainsi, le PCPA Algérie prévoit que *"les autorités locales soutiennent financièrement les projets mis en œuvre et les membres du réseau sont formés à la recherche de fonds. En améliorant leurs capacités à lever des fonds auprès de bailleurs internationaux et auprès des autorités nationales ou locales, les associations membres parviennent à assurer leur développement et à financer la mise en œuvre de leurs projets. Le programme, en valorisant leurs actions localement et nationalement, leur permet d'asseoir leur notoriété ce qui favorise la captation de fonds destinés à assurer leur financement."*

Pour le PCPA Congo, *"la pérennité financière est assurée par les formations proposées et le service d'appui qui visent à améliorer la capacité des OSC à lever des fonds auprès des bailleurs locaux, nationaux voire internationaux en leur faisant connaître les différents bailleurs."*

Le PCM 2 insiste aussi sur la captation de fonds par les OSC : *"La nature souple du FAP, et ses modalités de cofinancement fixées à 50%, seront autant d'éléments encourageant à la recherche de fonds complémentaires pour les projets. Dans le cadre du Fonds d'appui aux initiatives régionales (FAIR) considéré principalement comme un levier pour*

*attirer des fonds locaux à projets, le PCM II prévoit de pérenniser de véritables cadres de concertation régionale en mettant au service du FAIR une commission de coordination ayant la charge de la gestion et du développement du Fonds et la levée de financements auprès de bailleurs locaux actifs dans ce domaine, comme l'Agence de Développement Social, ou les Agences régionales (Sud, Nord, Oriental)".*

### Par l'intégration de ces services dans les politiques publiques sectorielles

C'est l'une des stratégies mise en avant par les PCPA dans lesquels l'objectif d'influence sur les politiques publiques est prédominant ("PCPA expertise").

*Dans le cas du PROCOPIL, "l'enjeu était de passer d'une logique de projet à une logique de services afin de proposer des services pérennes aux enfants et aux familles. Deux axes ont été expérimentés, la reprise par les collectivités locales de services développés par les ONG et la délégation de services publics".*

Le PCM3 prévoit que " les différents projets soutenus et valorisés par le programme dans le cadre d'action de plaidoyer s'inscriront dans le cadre de politiques publiques nationales ou locales, afin d'en assurer la diffusion au niveau national ou dans d'autres territoires".

**Dans les fait, aucun PCPA n'étant totalement clos, il est encore difficile de mesurer le degré de pérennisation des services mis en place par les OSC membres des PCPA** mais on notera que :

- L'ampleur des fonds captés par les OSC pour participer au cofinancement des projets appuyés par les PCPA (représentant 25 à 50% des coûts des projets) montre que les PCPA ont effectivement permis à leurs membres d'améliorer leur capacité à obtenir des financements.
- On peut supposer que la majorité des OSC appuyées par les PCPA poursuivent leurs actions, mais on ne trouve, ni dans les évaluations ni les rapports, de données sur la pérennité des actions des OSC membres après l'arrêt des financements octroyés par les PCPA.
- dans certains cas, les activités des OSC bénéficient de financements publics. On ne trouve pas encore d'exemple dans lesquels les services publics reprennent à leur compte (par exemple à une échelle plus grande) des actions qui ont été lancées par les OSC membres des PCPA.

### Par la poursuite des appuis aux OSC après les PCPA

C'est évidemment un point délicat car ces appuis (formation, financement, accompagnement, mise en réseau) ont un coût important qui est presque entièrement assuré par le financement externe.

Les PCPA Algérie et Congo ne l'envisagent pas de manière explicite dans leur stratégie de pérennisation. Dans le cas du Congo l'évaluation à mi-parcours de la phase 1 pose la question de la pérennisation du service d'appui aux membres: "A ce jour ces services sont des services du PCPA, mis en place par le seul PCPA, sur la base de ses financements, sans articulation avec d'autres acteurs, voire même en rupture avec d'autres initiatives ou des initiatives antérieures (...) La pérennité de ces services et leur portage au-delà du PCPA semblent peu ou pas pris en compte, alors que leur utilité ne sera réelle que dans le temps, au-delà des échéances du PCPA".

En Algérie, la plupart des acteurs considèrent que la question est prématurée. Certains pensent que la structure Joussour ne durera que le temps du projet et d'autres souhaitent qu'elle puisse, à terme, se perpétuer et continuer à offrir des services aux membres, sur un modèle ressemblant à Coordination Sud en France.

Au Maroc la stratégie est ambiguë et il n'est jamais précisé clairement si la poursuite des services aux membres fait partie de la stratégie de pérennisation. Le document de projet du PCM2 précise d'abord que "Le PCM2 ne cherchera pas à s'assurer une pérennité

financière générale, c'est-à-dire à s'auto perpétuer dans sa forme globale. A l'inverse, il cherchera plutôt à viabiliser et pérenniser un certain nombre de structures et d'activités qu'il aura contribué à faire éclore", mais ajoute que la composante d'appui aux membres devra être maintenue "Le PCM2 mettra en priorité la viabilité et la pérennité financière des services de production du Bureau exécutif (Service de Renforcement et d'appui et Service de communication)". Dans le PCM3 la stratégie de pérennisation est basée sur la création du réseau REMAJEC (Cf. annexe "Le PCPA Maroc et le Réseau Marocain Jeunesse et Concertation"), mais sans qu'il soit clair si ce réseau aura pour mission de poursuivre l'activité de services aux membres.

Le PROCOPIL envisage, entre autres, de pérenniser une partie du dispositif, la formation professionnelle continue, par la création d'un Pôle de Formation Régional.

## 8.1.2 Liens et mise en réseau des OSC

Dans ce domaine, on rencontre plusieurs stratégies :

- tous les PCPA misent sur le fait que les OSC qui auront eu l'occasion pendant le PCPA de se rencontrer, d'échanger sur leurs pratiques voire de travailler ensemble (en consortia) continueront à le faire ensuite. Là aussi il est encore trop tôt pour évaluer si cela sera le cas mais les visites de terrain laissent entrevoir un panorama assez contrasté. Au Maroc par exemple c'est le cas dans la région de Jerrada, mais pas du tout dans les villes de Marrakech et Casablanca, où, dès la fin des projets en consortia, les échanges se sont arrêtés et c'est plutôt la logique de concurrence entre les OSC qui a repris le dessus;
- certains PCPA espèrent pérenniser les instances régionales ou thématiques qui ont été mises en place pendant le programme: collèges régionaux en Guinée, plateformes thématiques au Congo et pôles thématiques au Maroc. Toutes ces instances bénéficient encore de l'appui des PCPA et on ne peut encore préjuger de leur viabilité mais on observe toutefois quelques perspectives intéressantes, notamment en Guinée, où certaines OSC leaders envisagent la prise en charge du fonctionnement et de l'animation de ces collèges;
- certains PCPA essaient de pérenniser le "réseau PCPA" ou du moins le réseau constitué par l'ensemble des OSC nationales du PCPA. C'est la stratégie au Maroc avec la création du REMAJEC (Cf Annexe : Etude de cas pays " *Le PCPA Maroc et le Réseau Marocain Jeunesse et Concertation REMAJEC*"). Dans le cas du PROCOPIL, les acteurs impliqués cherchent à pérenniser leurs liens à travers la préparation de nouveaux projets collectifs et l'adhésion à des structures communes. Les PCPA plus jeunes ne posent pour l'instant pas ouvertement cette question mais l'on sent que dans certains pays comme l'Algérie il existe un désir de pérenniser le grand réseau que regroupe le PCPA ("*on est bien ensemble, on aimerait que cela dure*") sans que la question des moyens de cette pérennisation ne soit encore abordée;
- certains PCPA misent sur la pérennisation d'un ou plusieurs acteurs collectifs capables d'assurer un rôle d'animation et de porte-voix du réseau. Pour le PROJEG, cette pérennisation se pose au travers du rôle de mobilisation transversale que joue le Conseil national des Organisations de la Société Civile Guinéenne (CNOSCG): « *le renforcement du partenariat avec le CNOSCG est une donnée constante dans le souci de l'après programme. (...). La représentativité du CNOSCG à travers sa présence sur toute l'étendue du territoire (...) en font une institution qui peut donner aux changements induits par le PROJEG un caractère durable et une couverture nationale* ». Le PROJEG mise aussi sur le renforcement des capacités d'une série de plates-formes thématiques (Plate-forme Publiez ce que vous payez ; Plate-forme Dette) à fédérer les OSC sur le long terme et à interpeller les pouvoirs publics;

- du côté du PCPA Cameroun, l'un des principaux héritages du PCPA est le réseau Dynamiques Citoyennes, qui témoigne de l'apport important du PCPA dans la culture de travail collectif du réseau (collégialité, mandatement, redevabilité interne) et dans sa capacité de plaider vis-à-vis des acteurs publics.

**Quel que soit le contexte, nous observons que la question de la pérennité est facilitée lorsque les PCPA s'appuient sur des réseaux ou des collectifs existants (PROCOFIL, Guinée, Cameroun).<sup>49</sup>**

**Par ailleurs, dans les PCPA où la stratégie contient l'apparition d'un nouvel acteur représentatif de la société civile, il serait souhaitable que ce nouvel acteur se mette en place suffisamment tôt pour qu'il puisse bénéficier pendant assez longtemps de l'appui du PCPA et qu'il ait le temps d'identifier ses propres avantages comparatifs, d'élaborer et de mettre en œuvre sa stratégie de pérennisation.**

### 8.1.3 Concertation entre société civile et pouvoirs publics

Dans ce domaine, la question de la pérennisation recouvre plusieurs dimensions:

- La première est d'ordre "culturelle". Les PCPA misent sur la continuité de l'habitude prise par les OSC de se concerter avec les pouvoirs publics. Comme nous l'avons souligné dans le chapitre sur les résultats, il est certain que, grâce au travail des PCPA et notamment à l'effet pédagogique de la gouvernance multi acteurs, **l'idée que la concertation avec les pouvoirs publics est possible et même nécessaire s'est progressivement inscrite dans la "culture" des OSC membres des PCPA et tout laisse à penser que c'est un changement "durable".**
- La deuxième concerne l'accès aux espaces de concertation. Dans certains pays le gouvernement a lui-même mis en place des espaces de concertation avec la société civile et un des moyens pour perpétuer le dialogue est de promouvoir et favoriser la participation des OSC membres dans ces espaces. Certains PCPA ont encouragé leurs membres à investir ces espaces. Au Maroc, ces espaces sont nombreux, plusieurs membres du PCM y participent mais certains observateurs estiment que le PCM n'a pas assez insisté sur ce point (cf. étude cas en annexe). Certains PCPA ont-eux même créé de nouveaux espaces de concertation, thématiques ou territoriaux. L'énergie dépensée et l'attention portée à la gouvernance des PCPA eux-mêmes et notamment à la concertation au sein du COPIL, ne se sont pas toujours accompagnées d'une réflexion suffisante sur la pérennité de cette concertation, sur l'identification des espaces existants et sur les moyens de pérenniser les espaces créés. Il était par exemple notable au Maroc que le PCM faisait tout son possible pour attirer les pouvoirs publics dans ses propres instances, mais que, même si certains acceptaient de venir en observateur, la plupart des ministères souhaitaient que le dialogue avec la société civile sur des thématiques précises se fassent plutôt dans les espaces et selon les règles qu'ils ont eux-mêmes mis en place.

**La démarche consistant à faire du PCPA et en particulier de son COPIL, le lieu de la concertation entre société civile et pouvoir public (démarche qu'on pourrait qualifier de "*PCPA centrisme*") n'est pas favorable à la pérennisation de cette concertation. Les PCPA doivent donc mieux penser le terrain de la concertation et éviter la confusion sur la nature des assemblées plénières et des COPIL qui sont des structures de gouvernance de programmes et non des instances de**

---

<sup>49</sup> Cela n'élimine cependant pas les difficultés comme en Roumanie où la structure de coordination, qui était pourtant préexistante, rencontre aujourd'hui des difficultés de financement dans un contexte où le gouvernement roumain durcit sa position vis à vis de la société civile.

**concertation sur des politiques sectorielles. La stratégie consistant au contraire à investir le plus tôt possible les espaces de dialogues existants semble ainsi plus pérenne.**

### 8.1.4 Coopération entre société civile du Nord et du Sud

Dans ce domaine, on retrouve encore deux aspects:

- **les PCPA auront en général permis de renforcer une série de partenariats bilatéraux entre OSC françaises et OSC du sud, et même souvent d'en créer de nouveaux.** C'est notamment le cas dans les pays relativement difficiles d'accès pour les OSC françaises comme l'Algérie où le PCPA a servi de "porte d'entrée" pour plusieurs OSC et collectivités territoriales qui ont trouvé là le moyen d'entrer en communication avec de nombreuses OSC algériennes. La plupart de ces partenariats semble durable;
- par contre en ce qui concerne les liens collectifs entre sociétés civiles du Sud et du Nord, il n'y a pas de stratégie de pérennisation bien définie. **Une des principales originalités des PCPA, largement mise en avant dans toutes les évaluations et capitalisation est le dépassement du partenariat bilatéral pour promouvoir une "coopération de société civile à société civile". Cependant, il est difficile d'identifier des modalités de maintien de cette coopération originale.**

Dans le cas du Maroc, la question du maintien des OSC française dans la structure mise en place pour prolonger le PCM s'est posée de façon très concrète. La réponse a été la création d'un réseau exclusivement Marocain, le REMAJEC (tout en affirmant que cela n'empêchait en rien de poursuivre une coopération avec les OSC françaises). On sent bien que c'est un retour vers des relations de partenariats bilatéraux qui se profile.

Dans le cas du PROCOFIL, une initiative intéressante est l'adhésion de Solidarité Laïque au réseau EUROCHILD à la demande des réseaux FONPC/RNE/APSCF, déjà membres de ce réseau.

**Plus généralement, les stratégies de pérennisation semblent aujourd'hui surtout concentrées sur le jeu à 1 (le renforcement de la société civile du Sud) ou à 2 (la concertation entre société civile du Sud et pouvoirs publics du pays partenaire)** au motif que *"finalement la concertation doit se faire entre société civile et pouvoirs publics d'un même pays"*. Ce constat peut faire apparaître le "jeu à 4" comme un état transitoire plus que comme un idéal à atteindre, ce qui est de nature à modifier l'évaluation de son intérêt. Étant donné l'intérêt du « jeu à 4 » dans l'ouverture et la richesse du dialogue, nous pensons que les voies de pérennisation de ce « jeu à 4 » devraient être davantage envisagées au-delà du programme.

## 8.2 PCPA et autres programmes

Nous qualifions de comparables des interventions ayant des objectifs se rapprochant de ceux des PCPA, c'est à dire essentiellement les programmes/politiques d'appui au renforcement de la Société Civile du Sud et/ou les programmes/politiques d'engagement multi-acteurs.

La plupart des bailleurs de fonds, qu'ils soient multilatéraux ou bilatéraux, ont produit récemment des documents stratégiques qui évoquent leur vision d'une collaboration

avec la société civile du Sud et le type de processus multi-acteurs auxquels ils souhaitent participer ou qu'ils souhaitent initier<sup>50</sup>.

L'analyse de ces documents permet de mettre en avant plusieurs tendances communes des bailleurs qui semblent émerger en matière d'appui à la société civile, et qui rejoignent directement les spécificités initiées par le PCPA :

- L'élargissement du concept de société civile au-delà du seul périmètre des ONG;
- La nécessité d'un renouveau des modes de partenariats et d'un questionnement de la place traditionnelle de la société civile du Nord dans l'appui à celle du Sud;
- La reconnaissance d'une nécessaire articulation entre l'agenda de l'efficacité de l'aide et l'objectif de développement d'une société civile vibrante ; à travers un dialogue accru entre société civile et pouvoirs publics.<sup>51</sup>

## 8.2.1 Principales spécificités des programmes PCPA

La spécificité des PCPA vis-à-vis d'autres programmes s'affirme peu sur les objectifs politiques généraux qu'ils cherchent à atteindre. **C'est dans la déclinaison en objectifs spécifiques et dans les modalités de conception et de mise en œuvre que les PCPA affirment leur spécificité vis-à-vis des démarches d'autres bailleurs.**

---

<sup>50</sup> Parmi les documents consultés par l'équipe :

- Coopération Française : "Coopération au développement; Une vision Française" (MAEE; 2011)
- Union Européenne : "Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change" (UE) », "Engaging Non-State Actors in New Aid Modalities; For better development outcomes and governance" (EuropAid; January 2011) "Dialogue structuré pour un partenariat efficace" de l'union Européenne
- Banque Mondiale : « Relations de la Banque mondiale avec la société civile, Bilan des exercices 2007 à 2009 » ; « Guidance Note on Bank Multi-stakeholders Engagement"

<sup>51</sup> On retrouve plusieurs de ces constats dans l'analyse de Janice Giffen et Ruth Judge, Civil Society Policy and Practice in Donors Agencies,, GSDRC, 2010

**Tableau 20: Quelques programmes comparables dans deux pays accueillant des PCPA**

| Pays  | Programmes   |
|---|--|
| Maroc   | <b>SANAD financé par l'USAID</b> : Programme de renforcement du dialogue entre SC et PP, en collaboration avec INDH. Promotion du rôle de la SC dans les politiques publiques Intervient notamment sur la mise en place des conseils de jeunes dans la ville de Salé.  |
|   | <b>Takwia : piloté par le FNUAP et l'Agence de Développement Social.</b> Il vise le renforcement de la capacité des associations dans plusieurs provinces du royaume et concerne toutes les associations avec la création des associations relais pour le coaching des associations locales.   |
|   | <b>UNICEF</b> : Travaille au renforcement des associations qui interviennent dans les domaines de l'enfance et de la jeunesse. Appui l'initiative "communes amies des enfants et des jeunes" (5 au Maroc).   |
|   | <b>PNUD Art Gold</b> : travaille depuis 2007 sur la décentralisation et la création d'espace de concertation pluri acteurs au niveau des régions et provinces. Travaille dans 2 régions: Orientale et Tanger. Ont créé des groupes de travail au niveau des régions et des provinces et financé 48 projets d'OSC pour 20 millions USD. |
|   | <b>Ligne ANE (Union Européenne)</b> . Focus sur le renforcement des capacités de plaidoyer des OSC.  |
| Guinée  | <b>AISCHA-Union Européenne</b> – Appui aux initiatives de la société civiles pour des capacités humaines accrues : vise au renforcement des capacités institutionnelles des OSC guinéennes et à l'amélioration du dialogue politique.  |
|   | <b>PACNOP (Union Européenne):</b> le Projet d'Appui à la Confédération nationale des organisations Paysannes de Guinée vise le renforcement des organisations professionnelles agricoles.  |
|   | <b>Projet d'appui à la gouvernance démocratique 2007-2011 (PNUD)</b> : vise à renforcer le suivi des politiques locales et la qualité des services publics.  |
|   | <b>PDLG-PNUD:</b> Programme de Développement local en Guinée vise à la promotion d'un développement local participatif.  |
|   | <b>Projet de Promotion de la Concertation Sociale en Guinée (PNUD)</b>   |
|   | <b>PACV -Banque Mondiale</b> : le Programme d'Appui aux Communautés Villageoises vise à renforcer la gouvernance locale au niveau des communautés rurales de développement.  |
|   | <b>Faisons Ensemble- USAID:</b> vise à accompagner les élus locaux et nationaux à mieux gérer les services sociaux de base, et à promouvoir la transparence de l'information aux citoyens.   |
| <b>Série de lignes de financements bilatéraux</b> (coopération Canadienne, Japonaise, Italienne etc.) : davantage dans une logique de guichet : les OSC sont avant tout opérateurs. |  |

Les PCPA démontrent aujourd'hui trois axes de différenciation qui demeurent des atouts à mettre en avant vis-à-vis de la plupart des autres programmes :

### Une approche ouverte des sociétés civiles partenaires

*Une relation plus directe et plus stratégique avec de petites OSC locales:* les PCPA impliquent une variété d'OSC nationales, incluant de petites structures qui participent aux instances de pilotage du programme et ont accès directement au fonds des programmes. La plupart des programmes d'accompagnement de la société civile, notamment des bailleurs importants (Union Européenne, USAID, Fondation Gates) développent une relation plus indirecte avec ces "petits acteurs", souvent encore largement cantonnés à une logique de projets et une logique de financement « en cascade », par le biais des organisations plus solides et structurées. Ce constat semble s'appliquer à des bailleurs de nature très différente.

- C'est ce que révèle la capitalisation des programmes de renforcement des ANE de l'Union Européenne qui insiste sur le focus mis sur les acteurs les plus structurés du fait notamment de la lourdeur des instruments financier de l'UE tels que le FED sur le plan des procédures.
- C'est également, dans un autre domaine, l'approche de la Fondation Gates, dans ses programmes de plaidoyer, qui concentre une grande part de ses stratégies (notamment dans le domaine de la santé) sur l'identification et le soutien d'OSC leaders, capable de mobiliser les autres acteurs autour d'un enjeu commun de plaidoyer.

La nature de leurs fonds d'appui et de leur gouvernance interne permet ainsi aux PCPA de garder un rôle intéressant **d'incubateur de petites organisations** (rôle qui se traduit notamment par la position de premier financeur des PCPA pour de nombreuses organisations). Il nous semble important de garder en tête cette logique d'incubateur dans l'évolution des critères d'éligibilité pour l'accès aux fonds ou le membership des programmes.

**Une volonté affirmée de mixité des acteurs de la société civile impliqués dans le programme.** Etant donné le niveau de financement du programme au regard d'autres initiatives de plus grande ampleur, on constate la volonté affirmée d'impliquer une grande diversité d'acteurs de la société civile, au Nord comme au Sud (monde associatif, syndicats, organisations religieuses, etc.), ceci en lien direct avec les principes de base des PCPA. Si cette diversité varie selon les pays et les contextes des PCPA, elle tranche avec les approches d'autres bailleurs.

#### Une démarche de société civile à société civile

*La démarche de dialogue "société civile à société civile"* (Nord et Sud) liant dans la gouvernance du programme un groupe d'OSC françaises avec les OSC du pays partenaires est **une innovation que l'on retrouve très peu dans les autres programmes de renforcement de la société civile consultés**. Dans les témoignages des OSC au Nord et au Sud, cette spécificité apparaît parmi les premiers atouts vis-à-vis des autres programmes, dans la mesure où elle leur permet une remise en cause des modes de partenariats Nord-Sud traditionnellement. **Notons toutefois la difficulté de mettre en pratique un tel dialogue dans certains contextes et la mobilisation relative des OSC du Nord dans les programmes.**

#### Une importance particulière sur la gouvernance du programme

L'attention portée par les PCPA à la composition et au rôle effectif des instances de gouvernance du programme, se démarque de nombreux programmes plus centralisés et davantage pilotés par les bailleurs et leurs partenaires directs.

**La place centrale accordée aux OSC partenaires dans le pilotage des PCPA est également un élément significatif de distinction.** Si la participation des OSC à la gouvernance des programmes est théoriquement prévue dans plusieurs des programmes consultés, la réalité et l'impact de cette participation ne semblent pas toujours effectifs. Sur ce point, la dimension d'exemplarité du PCPA reste intéressante pour les autres programmes.

## 8.2.2 Des sources d'inspiration pour les PCPA

Face à leurs défis actuels, les PCPA ont intérêt à s'inspirer de certaines forces et innovations d'autres programmes afin d'enrichir leurs méthodes et affiner leurs cadres d'analyse:

### Dans la conception, la mise en œuvre et la mesure des stratégies d'influence

**Nous l'avons vu, les PCPA s'éloignent d'une conception traditionnelle du plaidoyer en plaçant au centre de cette notion le principe de concertation.** La conception du plaidoyer des PCPA se démarque également par une vision « égalitaire » proche de la logique syndicaliste dans laquelle tous portent le plaidoyer et non uniquement les organisations les plus solides et les plus capables d'influencer les politiques. Cette conception se distingue aussi par la logique d'identification progressive des objectifs même du plaidoyer. Elle se distingue enfin par la faible prise en compte d'une logique d'opposition/mobilisation externe dans les stratégies d'influence.

L'appui au « plaidoyer » des PCPA se démarque ainsi de programmes d'appui au plaidoyer plus classiques (notamment développés par une série d'acteurs privés et non gouvernementaux : Fondation Gates, Amnesty, etc.) Pour autant, certains des outils et des cadres d'analyse du plaidoyer développés par ces programmes peuvent être utiles aux PCPA, notamment :

- **dans la méthode de construction des objectifs précis d'évolution des politiques** : en s'appuyant sur des méthodes de définition d'objectifs politiques de court terme (*quick wins*) et de plus long terme, permettant de garantir la mobilisation sur la durée des acteurs;
- **dans la connaissance des jeux d'acteurs et des rapports de forces en place dans le pays**, en s'appuyant sur des outils d'analyse, développés par d'autres bailleurs, tels que :
  - Les **power analysis** développé par la coopération Suédoise (SIDA), qui cherchent à comprendre les rapports de pouvoirs dans un pays donné, en travaillant notamment sur l'identification des différents acteurs qui déterminent l'agenda politique, les liens formels et informels entre ces acteurs, etc.
  - Les démarches de **stakeholder analysis** notamment utilisées par le DIFD dans l'analyse des différents acteurs mobilisés sur un enjeu, leurs intérêts respectifs vis-à-vis de l'enjeu, leur pouvoir et leur influence dans l'évolution de l'enjeu, etc.
- **dans la définition des méthodes d'influence envisagées**, avec l'inscription de la concertation comme l'un des éléments d'un panel plus large d'outil d'influence ; et l'articulation entre ces différents outils aux différentes étapes de cycle de vie d'une politique;
- **dans la mesure des résultats dans ce domaine**, en s'appuyant sur certaines échelles existantes de mesure de l'influence politique

La voie suivie par les PCPA dans le domaine du plaidoyer découle de l'histoire des PCPA. Programmes de renforcement des capacités de la société civile s'adressant à des membres variés, ils ont jusqu'à maintenant maintenu leur volonté de faire progresser leurs membres de manière équitable alors qu'ils amorçaient une évolution vers de nouveaux domaines (concertation; influence, plaidoyer). Un regard attentif aux outils et aux réflexions portées par les autres bailleurs dans ce domaine pourrait donc être bénéfique à la poursuite de l'évolution des programmes.

**Ce type d'outils semble particulièrement pertinent pour les PCPA de type « Citoyenneté », qui diversifient de fait les stratégies d'influence dans lesquels**

**leurs membres sont engagés, en fonction du niveau d'ouverture du dialogue politique et de la « structure d'opportunités politiques » sur la thématique concernée.**

Dans la logique de double renforcement des capacités (OSC et pouvoirs publics) à devenir des interlocuteurs.

**Les PCPA se placent à la fois dans la perspective d'un renforcement des OSC et dans la volonté d'accompagnement des pouvoirs publics dans leur changement de culture politique** (mode de prise de décision, ouverture au dialogue, reconnaissance du rôle de la société civile). Nous l'avons souligné précédemment, cette logique est au cœur de l'approche de la coopération française en matière de gouvernance démocratique.

**Dans ce domaine, les PCPA pourraient s'inspirer de la démarche d'autres bailleurs promouvant une double approche** de renforcement des capacités à la fois des OSC et des Pouvoirs Publics (essentiellement dans des programmes de renforcement de la gouvernance locale) tels que :

**Les programmes du PNUD en matière de gouvernance locale et de décentralisation :**

- Au Maroc : Le programme PNUD ART/GOLD travaille depuis 2007 sur la décentralisation et la création d'espaces de concertation pluri-acteurs au niveau des régions et provinces (notamment dans la perspective de coordonner l'aide internationale et de mieux assurer sa territorialisation). Les outils de renforcement des capacités sont à destination à la fois des associations, mais aussi des cadres des collectivités locales et des services déconcentrés de l'état.
- En Guinée : le Projet d'appui à la gouvernance démocratique concerne à la fois l'accompagnement des OSC et le renforcement des capacités humaines et institutionnelles de l'administration.

**L'approche de l'USAID** sur ses programmes de gouvernance semble également aller dans ce sens :

- Le programme « Faisons Ensemble » de l'USAID en Guinée vise à la fois un renforcement de la capacité des OSC (de taille et d'importance variées) à devenir interlocuteurs des pouvoirs publics locaux, et un renforcement des capacités des élus locaux eux-mêmes, notamment dans leur connaissance du code des collectivités et sa dimension participative.
- Le programme SANAD de l'USAID au Maroc vise à contribuer au renforcement du dialogue public et du plaidoyer au Maroc: par un appui direct aux organisations de la société civile mais aussi par un accompagnement d'une série d'acteurs publics locaux et nationaux (Ministère de l'Éducation Nationale, Initiative Nationale pour le Développement Humain – INDH, etc.).

Dans la démarche d'évaluation, de capitalisation et de normalisation des méthodes et des outils déployés au sein des différents PCPA

**Les PCPA se trouvent devant un défi majeur de valorisation** des démarches engagées et d'échanges d'expériences. Dans ce domaine, ils peuvent s'inspirer de certaines initiatives innovantes développés par d'autres bailleurs :

- La coopération Allemande développe, au travers notamment de la GTZ s'est appliquée à capitaliser la diversité des approches participatives engagées dans ses projets de coopération. Elle présente le résultat de ces capitalisations au sein de la série *"Promoting participatory development in German development*

cooperation”<sup>52</sup>. Cette capitalisation large a notamment cherché à interroger le cadre de compréhension classique de la participation, afin de structurer l’action de la coopération allemande dans ce domaine<sup>53</sup>.

Cette prise en charge d’une démarche de capitalisation croisées et de valorisation commune soulève **l’enjeu de la place de la dynamique Inter-PCPA, et son portage possible par l’AFD dans sa position de bailleur des programmes.**

### 8.2.3 Une articulation nécessaire mais difficile avec les autres programmes

Plusieurs raisons peuvent pousser les PCPA à chercher à se rapprocher d’autres programmes. Chacune de ces raisons peut amener d’ailleurs à se rapprocher d’acteurs et de programmes différents.

- **Une logique d’échanges d’expérience.** La mise en place des PCPA est notamment liée à un objectif de transformation plus large des pratiques de coopération. Le partage et la discussion autour du modèle PCPA sont donc des objectifs en eux-mêmes des programmes.
- **Une logique d’efficacité de l’aide fondée sur un principe d’harmonisation.** Si la coordination étroite des initiatives menées dans ce domaine peut amener un changement d’échelle et un impact potentiellement plus important des programmes, elle permet aussi et surtout d’éviter de créer des espaces parallèles de structuration de la société civile, propre à chaque bailleur.
- **Un moyen de sortir des difficultés de la coopération bilatérale française dans certains contextes marqués par l’histoire coloniale.** L’exemple du PCPA Cameroun illustre l’importance que peut revêtir la suspicion de néocolonialisme au sein de programme de coopération tel que celui-ci. La coordination étroite avec d’autres programmes pourrait permettre de diversifier les acteurs du Nord impliqués et dénouer une partie des tensions dans ce domaine.
- **Une complémentarité budgétaire potentiellement utile aux PCPA.** Dans leur évolution actuelle, les PCPA peuvent avoir intérêt à chercher une articulation étroite avec des programmes fonctionnant davantage dans une logique réactive (appel à projets ouverts) afin de permettre d’éloigner en partie son Fonds d’Appui Projets de cette fonction, et permettre à celui-ci d’être plus programmatif et donc de mieux nourrir les objectifs généraux du programme.

**Pour autant, nous faisons le constat d’une faible mobilisation des autres bailleurs autour des PCPA qui confère au programme une dimension largement française.** Si l’on peut noter dans la plupart des pays, un effort de coordination entre le PCPA et les programmes d’autres bailleurs, notamment sur les organisations bénéficiaires de financements, il existe encore peu de dialogue stratégique sur la complémentarité des objectifs et des modes d’actions entre ces programmes.

Notons toutefois que cette lacune n’est pas propre aux PCPA et se retrouve notamment dans les éléments de capitalisation des programmes ANE du 9e FED : « *De l’analyse des*

---

<sup>52</sup> Exemple de document de la série : Mali - Power returns to the countryside, Local municipalities as arenas of participation and good governance (<http://www.gtz.de/de/dokumente/en-SVMP-Mali.pdf>)

<sup>53</sup> La capitalisation a notamment permis de proposer une triple vision de la participation intéressante pour l’action : la « participation procédurale » qui vise à impliquer directement les acteurs dans le pilotage et le suivi des projets ; la « participation démocratique » qui vise à renforcer la voix des groupes défavorisés, au travers du renforcement de réseaux locaux et des dynamiques de concertation ; et la « participation institutionnalisée », qui vise à standardiser et pérenniser la participation de la société civile au cœur des processus politique.

programmes d'appui aux acteurs non étatiques sous le 9ème FED, il ressort que seule une minorité de programmes ont adopté une approche proactive, soutenue et institutionnalisée en matière de coopération avec d'autres bailleurs de fonds, qui dépasserait la mise en œuvre de quelques actions ponctuelles et la concertation régulière. (...) Dans la plupart des cas, la concertation se limite à la tenue de réunions régulières avec d'autres partenaires techniques et financiers (programmes bilatéraux et multilatéraux et ONGI) impliqués dans l'appui aux ANE, et plus particulièrement à la Société civile, et aux échanges ponctuels pour la coordination d'initiatives particulières ».

Plusieurs éléments peuvent être mis en avant pour expliciter cette lacune :

- **La complémentarité/le dialogue sont en réalité plus simples quand les programmes sont clairement différents**
  - o exemple : la complémentarité entre le PACNOP et le PROJEG est plus évidente du fait de la différence claire des acteurs concernés par les deux programmes. Le PACNOP soutient les organisations paysannes, avec lesquelles le PROJEG peut ensuite plus facilement travailler dans le cadre de ses activités. En revanche, la complémentarité stratégique entre AISHA et le PROJEG est plus difficile à percevoir étant donné la proximité de leurs objectifs affichés. Cette complémentarité s'affirme surtout lors de la prise de relais du financement de certains acteurs par l'un ou l'autre des programmes.
- Les programmes peinent à articuler leurs actions lorsque, en amont, il n'existe pas suffisamment de dialogue stratégique entre les bailleurs eux-mêmes. Cependant, des exemples d'un tel dialogue ne nous ont pas été cités lors de cette évaluation.

## 8.3 Perspectives d'évolution de l'instrument

Notre objectif dans cette section est de répondre à l'attente suivante des TdR:

*Fournir des éléments objectifs pour éclairer la mise en débat entre les principales parties prenantes concernées et les décisions à prendre sur l'avenir de cet instrument : faut-il le supprimer, le maintenir, l'amender, ou le réformer profondément, et dans ces dernières hypothèses comment (sur ses principes, sa forme, ses modalités) ?*

Nous cherchons donc plus à explorer le champ des possibilités qu'à prendre position.

Dans le cadre de cette discussion, il est important de garder en mémoire que le contexte et la vision politique ont changé en dix ans et que, en conséquence, l'instrument PCPA a lui-même largement évolué entre 2000 et 2011.

En ce qui concerne l'instrument, nous avons montré qu'il avait suivi plusieurs tendances:

- une modification du "centre relationnel" des PCPA qui est passé des relations entre acteurs Nord aux relations "de société civile à société civile" puis aux relations entre société civile et pouvoirs publics dans les pays partenaires. Ceci a affecté les changements de pratiques visés par l'instrument.
- une modification des objectifs avec une montée en puissance d'objectifs généraux portant sur la concertation entre société civile et pouvoirs publics, de telle manière que la toile de fond initiale (le renforcement de la société civile du Sud) a été intégrée dans les objectifs spécifiques.
- une uniformisation progressive de la méthode d'intervention qui, bien que présentant des particularismes, s'est peu à peu stabilisée sous la forme d'une norme implicite (la gouvernance spécifique des PCPA; la rencontre de société civile à société civile; la participation des pouvoirs publics français dans la conception et le pilotage; la recherche du jeu à 4; etc.).

**Ces évolutions débouchent, en 2011, sur un instrument caractérisé à la fois par une thématique (le renforcement de la société civile du Sud dans son rôle politique) et par des aspects de méthode<sup>54</sup>.** Dans cette section, nous proposons de regarder la pertinence<sup>55</sup> de l'instrument PCPA sous deux angles:

- la thématique abordée;
- la méthode d'intervention;

Cette analyse nous permet de mettre en avant une série d'arguments d'aide à la décision pour le maintien ou non d'un instrument spécifique.

### 8.3.1 Une thématique:

#### **L'appui à la société civile dans son rôle politique**

**L'appui à la société civile des pays du Sud en tant que thématique de développement reste d'actualité. Elle restera un focus des bailleurs de fonds. Malgré des contradictions, l'appui à la société civile reste une des cartes majeures des pays occidentaux pour "faire avancer la démocratie". Dans le cadre de la réorganisation de l'Aide, la société civile apparaît également comme un garde-fou utile dans certains contextes (états fragiles, états autoritaires).**

La poursuite des travaux sur l'efficacité de l'aide va continuer à alimenter les réflexions sur la thématique (recherche de l'équilibre entre les principes de la déclaration de Paris, l'enjeu d'un développement « participatif », l'émergence d'une réflexion sur la gouvernance démocratique, les dynamiques de renforcement de la transparence et la lutte contre la corruption).

La plupart des bailleurs et en particulier l'Union européenne vont poursuivre leur soutien au renforcement des sociétés civiles du Sud, en tant qu'acteurs sociaux pour renforcer les services de bases à la population démunie, notamment dans les PMA mais aussi en tant qu'acteur "politique" en interaction avec les pouvoirs publics<sup>56</sup>.

On peut s'attendre cependant à des réflexions renouvelées sur le rôle de la société civile, d'une part en conséquence d'analyses du printemps arabe (qui appuyer, comment), d'autre part en conséquence des premiers bilans de l'impact de la réorganisation de l'Aide (impact sur la société civile et notamment sur ses relations avec les pouvoirs publics).

Dans le cadre de la réflexion sur la pertinence de la thématique portée par les PCPA, deux risques nous paraissent cruciaux à mettre en avant, dans la mesure où ils sont susceptibles d'avoir un impact important sur l'allure de futurs PCPA. Le premier porte sur les risques associés au nouveau paradigme, le second porte sur la nature de la société civile.

---

<sup>54</sup> Ce qui permet d'écrire dans les TdR de cette évaluation: "l'instrument PCPA est à la fois un concept de programme et un ensemble de règles de financement et de mise en œuvre".

<sup>55</sup> Mesure selon laquelle les objectifs de l'action de développement correspondent aux attentes des bénéficiaires, aux besoins du pays, aux priorités globales, aux politiques des partenaires et des bailleurs de fonds.(OCDE-CAD)

<sup>56</sup> Sur la base du «dialogue structuré», l'UE doit renforcer ses liens avec les organisations de la société civile, les partenaires sociaux et les pouvoirs locaux en poursuivant un dialogue régulier et en recourant aux bonnes pratiques. Elle doit soutenir l'émergence d'une **société civile locale** organisée, capable de jouer un rôle d'observateur critique et de partenaire du dialogue avec les pouvoirs nationaux. Agenda for change UE 13/10/11

## Le risque du nouveau paradigme

**Nous avons montré que ce nouveau paradigme ("professionnalisation-concertation-influence") recèle un potentiel de dépolitisation de la société civile, avec un risque également de "légitimation de l'autoritarisme". La société civile abandonnerait alors toute velléité de jouer un rôle de contre-pouvoir en échange de perspectives de pérennisation de ses activités, principalement par la prise en charge de services essentiels à plus grande échelle, et d'un rôle de façade en ce qui concerne les politiques publiques.** Ce n'est pas ce que les penseurs du développement ont en tête quand ils imaginent les relations entre société civile et pouvoirs publics dans le cadre de la réorganisation de l'Aide. Si la dérive que nous décrivons venait à se concrétiser (une sorte de GONGOisation de la société civile), on pourrait donc s'attendre à ce que certains bailleurs de fonds altèrent leurs approches pour appuyer une frange de la société civile prête à assumer la position de contre-pouvoir.

**En lien direct avec cette analyse, les programmes de type PCPA doivent selon nous être attentifs à ne pas se satisfaire d'une professionnalisation technique de la société civile. Ils doivent rester des programmes qui appuient la société civile pour qu'elle apporte aussi une dimension sociale et politique dans la discussion des politiques publiques.** Aussi bien dans les pays à régimes autoritaires que dans les pays en transition démocratique, la progression de la société civile dans le territoire de la prestation de services essentiels ne doit pas se faire dans le cadre d'un abandon des rôles de défense de la société civile, d'appui à la bonne gouvernance et de contrôle citoyen. Il s'agit donc de réfléchir aux éléments qui permettent de garantir que la chaîne "professionnalisation-concertation-influence" ira bien jusqu'au bout, et que l'influence ne sera pas seulement technique.

### 8.3.2 Des principes d'intervention

Les PCPA ont été conçus dans le cadre d'une remise en cause des pratiques de coopération. L'objectif était de tester des innovations portant principalement sur les relations entre acteurs de développement (et notamment la relation bailleur-OSC du Nord) et sur l'agrégation de projets au sein de programmes.

**Trois innovations nous semblent particulièrement importantes et peuvent constituer des éléments de vision pour les PCPA. Nous les qualifions d'éléments de vision car ce sont des concepts présents dans les PCPA actuels mais qui peinent à s'exprimer pleinement (notamment sous forme de résultats spécifiques).**

#### *La rencontre de société civile à société civile*

Le bilan des PCPA montre que cette rencontre n'a pas toujours été facile à organiser, que des tendances non planifiées se sont imposées. En effet, on constate une difficulté à impliquer les OSC françaises<sup>57</sup>.

**Malgré ces difficultés, la rencontre de société civile à société civile est selon nous une dimension centrale des principes d'intervention des PCPA<sup>58</sup>. Le fait**

---

<sup>57</sup> Notons la diversité des situations dans ce domaine: si certains PCPA ont réussi à impliquer des acteurs moins familiers du développement international comme les syndicats et les associations ayant une spécialisation sur un service en France et peinent à impliquer des OSI de développement, cet équilibre semble inversé dans d'autres contextes.

<sup>58</sup> A ce sujet, Jeanne Planche écrit: "*les ONG de développement ont perdu leur prépondérance et c'est la coopération entre sociétés civiles du Nord et du Sud qui devient un axe majeur des politiques de développement: au Nord comme au Sud, ainsi qu'entre le Nord et le Sud sont en train de se développer des*

**qu'il s'agisse d'une dimension rarement rencontrée dans d'autres programmes est un argument en faveur l'existence d'un instrument spécifique.**

**Dans le cas où les futurs PCPA renaient cet élément de vision, cela déclencherait une série de questions portant sur la composition de la société civile du Nord dans les PCPA. Parmi ces questions:**

- à partir de quel niveau quantitatif de participation peut-on parler de PCPA? L'idée qu'un PCPA regroupe un nombre important d'acteurs du Nord et du Sud s'est progressivement imposée. Faut-il s'en tenir là ou bien remettre en cause cet élément de vision et accepter des PCPA avec très peu d'OSC françaises ou des PCPA avec un nombre beaucoup plus réduit d'acteurs (15 à 20).
- quel équilibre au sein des PCPA établir entre les OSI et organisations ayant une pratique sociale en France? Quelle stratégie pour atteindre un tel équilibre?
- faut-il organiser une ouverture européenne?

On notera par ailleurs que la coopération de société civile à société civile peut pousser à une logique bilatérale excluant les autres bailleurs, un constat qui irait plutôt dans le sens de la recherche d'une internationalisation de l'instrument qui pourrait passer par une internationalisation des OSC participantes.

### *Le programme associatif*

Les PCPA ont mis en place une gouvernance qui leur a donné une forme unique de programme associatif. C'est dans ce cadre que l'ancrage au Sud des programmes est devenu l'une des caractéristiques des PCPA à partir de 2005.

**Si la formule du programme associatif a permis des avancées, notamment dans le domaine de la participation, elle reste porteuse d'ambiguïtés et contradictions diverses. Notamment, la formule du programme associatif complique les stratégies d'influence et de pérennisation car elle fait émerger un acteur malgré lui.** Ces complications sont apparues plus fortement dès lors que les PCPA ont mis plus d'emphasis sur l'objectif de concertation sur les politiques publiques, et dans les contextes où existaient peu d'acteurs collectifs solides et reconnus.

**Dans notre opinion, la poursuite des PCPA sous leur mode actuel nécessite une réflexion plus poussée sur le concept de programme associatif, et l'identification de stratégies pour en éviter les contradictions** (notamment la cristallisation en une plateforme du fait de l'adhésion). Cela s'avère nécessaire si l'on veut que cette formule soit un élément constitutif de la vision constitutive de l'instrument PCPA.

### *La participation des pouvoirs publics à la conception, à la réalisation et au pilotage*

Comme mentionné dans la première partie de ce rapport, l'une des spécificités majeures des instruments conçus en 2000 est de proposer une relation différente entre le bailleur de fonds et les OSC, basée sur le partenariat. L'instrument PCPA est celui qui va le plus loin car il veut "*structurer des relations de partenariat entre le MAEE et les acteurs non gouvernementaux dans le montage et la réalisation de programmes*" et cherche à ce que le programme soit "*réalisé de manière concertée et complémentaire par ceux-ci dans un territoire et autour d'une ou plusieurs thématiques en appui aux partenaires locaux*".

**Le bilan que nous avons établi montre que les PCPA qui ont eu lieu sont effectivement le fruit d'un dialogue entre pouvoirs publics et OSC françaises. Encore aujourd'hui on voit clairement que la réflexion sur l'emplacement ou la thématique de futurs PCPA est alimentée aussi bien des pouvoirs publics que**

---

*réseaux d'échanges de pratiques, des campagnes de plaidoyer et des actions opérationnelles conjointes"* (Société Civile; un acteur historique de la gouvernance; ECLM, 2007).

**des OSC.** Ce n'est pas la même chose en ce qui concerne les conventions programmes, pour lesquelles l'initiative reste fermement côté OSC. C'est donc une dimension intéressante de l'instrument.

La concertation et la complémentarité entre actions des pouvoirs publics français et PCPA dans un territoire est quant à elle restée largement théorique et inégale.

La participation des pouvoirs publics français au pilotage du programme est une autre caractéristique des PCPA. Source, en théorie, de transparence, de souplesse et de relations plus partenariale entre acteurs des programmes, cette caractéristique peut constituer un élément de vision.

**Nous avons montré que cette dimension des PCPA était considérée comme bénéfique par la plupart de participants. Nous avons aussi montré que la participation des pouvoirs publics français dans le pilotage avait été en partie ad-hoc et avaient suivi plusieurs itinéraires (le transfert AFD-MAE ayant ajouté un élément de complexité). Ceci nous amène à prendre la position que le maintien de cette caractéristique dans la vision de l'instrument PCPA nécessite au préalable un travail de clarification.**

### 8.3.3 Perspectives d'évolution de l'instrument

Le maintien ou la création d'un instrument spécifique se justifie si les programmes financés ont des caractéristiques suffisamment établies et si un nombre suffisant des acteurs visés par l'instrument s'y intéresse.

**Dans le cadre du maintien de l'instrument, il est donc nécessaire de déterminer si celui-ci doit conserver toutes ces caractéristiques actuelles ou s'il est souhaitable de les modifier. A partir de la double caractéristique (thématique / principes d'intervention) de l'instrument PCPA dans sa forme actuelle, nous identifions quatre perspectives d'évolution principales:**

- **la mise en place d'une ligne de financement thématique;**
- **la reprise des principes d'intervention du PCPA sur d'autres thématiques;**
- **le maintien d'un instrument à la fois thématique et basé sur ces principes d'intervention;**
- **la suppression de l'instrument.**

#### *La mise en place d'une ligne de financement thématique.*

Vu son importance actuelle, la thématique "Renforcement de la Société Civile dans son rôle politique" pourrait constituer le fil rouge d'une ligne de financement plus cohérente et davantage mise en avant en tant que telle (telle qu'elle peut l'être chez certains bailleurs de fonds).

Cette ligne pourrait financer des PCPA mais aussi d'autres programmes centrés sur cette thématique (conventions-programmes, projets, etc.), mais différents à la fois en ce qui concerne les principes d'intervention et en ce qui concerne les visions de l'influence de la société civile (concertation/confrontation).

L'objectif serait de construire autour d'un panel d'initiatives et d'un profil d'organisations plus larges, une plus grande visibilité et une réflexion commune plus poussée sur cette thématique.

N'étant pas adaptés à toutes les situations, les PCPA ne seraient pas les seuls instruments de l'appui aux sociétés civiles du sud mais coexisteraient avec d'autres instruments d'appui à la coopération entre les sociétés civiles du Nord et du Sud.

### *La reprise des principes d'intervention du PCPA sur d'autres thématiques*

Les trois principes d'intervention liés au fonctionnement du PCPA (la rencontre de société civile à société civile, le programme associatif, la participation des pouvoirs publics à la conception, à la réalisation et au pilotage) peuvent constituer un cadre d'organisation structurant pour d'autres types de programmes ayant des formats et des finalités variées, et n'orientant pas directement leurs actions vers le renforcement de la société civile dans son rôle politique.

La formalisation et la reprise de ces principes d'intervention par une diversité de programmes permettraient potentiellement de faire progresser leurs visions du partenariat, et leurs dynamiques de participation et d'appropriation. C'est d'ailleurs la vision qui prévalait lors de la conception de l'instrument PCPA.

**L'instrument PCPA serait alors conservé dans ses principes d'intervention mais élargi en matière de thématique et de taille** ce qui permettrait à d'autres organisations françaises, moins spécialisées sur le renforcement du rôle politique des OSC d'y participer.

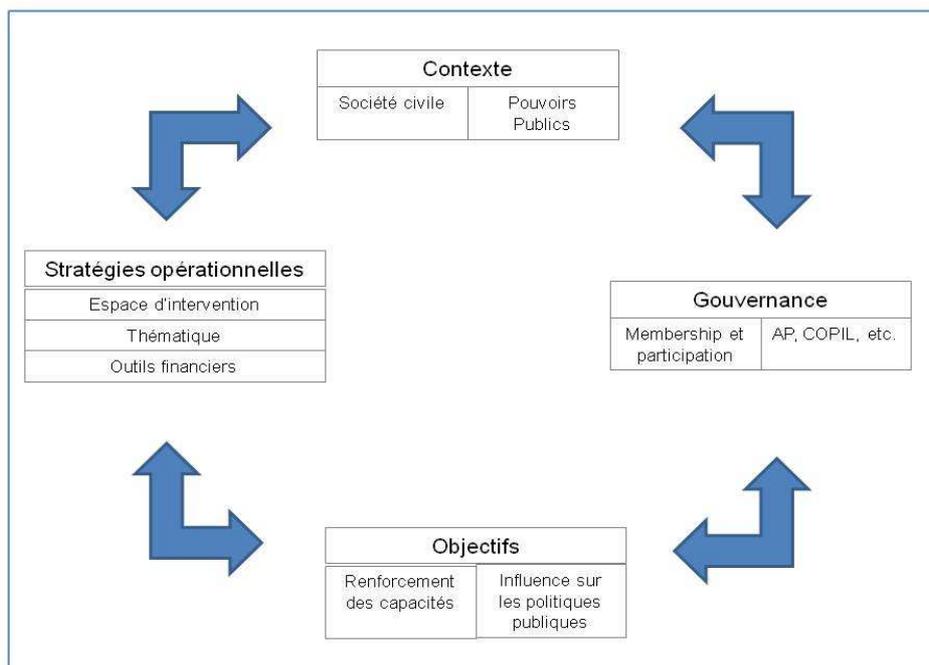
### *Le maintien d'un instrument à la fois thématique et basé sur ces principes d'intervention*

**C'est l'instrument tel que nous le connaissons aujourd'hui.** Cette combinaison actuelle thème-principes des PCPA resserre et débouche sur des programmes qui ne sont finalement pas aussi différents l'un de l'autre. Il y a donc dans un tel instrument, un potentiel d'apprentissage entre programmes, mais aussi un risque de limiter la participation à un nombre réduit d'acteurs.

Dans le cas où le choix serait fait de conserver un instrument à la fois thématique et méthodologique et, du fait qu'une des forces de l'instrument PCPA est sa capacité d'adaptation à différents contextes et à différents objectifs, nous pensons que les PCPA pourront prendre dans le futur des formes encore plus variées qu'aujourd'hui mais qu'il faudra veiller tout particulièrement à la cohérence du programme, à la fois externe (cohérence entre le programme et le contexte) et interne (cohérence entre les objectifs, et les modes opératoires).

Le souci de cohérence devrait conduire à distinguer assez nettement plusieurs types de programmes qui pourront revendiquer l'appellation PCPA mais qui seront pourtant assez différents dans leurs objectifs et leurs modalités.

Dans le cadre de notre analyse, nous avons montré que les PCPA devaient établir un équilibre entre différents éléments (représentés sur la figure ci-dessous) et nous avons identifiés trois grands équilibres: le PCPA "Incubateur"; le PCPA "Expertise sectorielle" et le PCPA "Citoyenneté et État de droit".



Nous proposons plus loin une série de recommandations pour renforcer la cohérence de chaque type de PCPA.

### *La suppression de l'instrument PCPA ?*

La pertinence de la thématique étant selon nous confirmée, la question que nous discutons ici n'est pas celle du non-financement de programmes type PCPA, mais bien celle de l'existence ou pas d'un instrument particulier pour les financer.

Parmi les arguments qui pourraient être avancés pour supprimer l'instrument, on trouve:

- la thématique est pertinente mais peut-être prise en compte par d'autres instruments<sup>59</sup>;
- les principes d'intervention n'ont pas suffisamment réussi à s'imposer comme des méthodes stables et reproductibles (hormis l'articulation ONG garante - structure de coordination et le fonctionnement du programme associatif);
- l'instrument n'intéresse pas assez d'acteurs de la société civile française pour être maintenu séparément.

<sup>59</sup> On note par exemple que plusieurs conventions programme abordent des objectifs similaires à ceux poursuivis par les PCPA

## 8.4 Synthèse "Analyse prospective"

### Pérennisation des programmes

La période actuelle [2009-2013] est marquée par la fin programmée des premiers PCPA (PCM et PROCOPIL). La question de la pérennisation devient plus prégnante et influence même les PCPA qui ne sont pas en fin de cycle. Les stratégies de pérennisation des PCPA visent différents acquis des programmes.

Selon les cas, la pérennisation inclut ou pas le maintien des structures, services ou instances mises en place dans le cadre des PCPA, qui peuvent très bien avoir été pensés sur une base temporaire.

Le maintien des dynamiques collectives est perçu différemment selon les PCPA : à travers la pérennisation d'instances régionales ou thématiques, la pérennisation d'un "réseau PCPA" ou encore la pérennisation d'acteurs collectifs à même de porter certaines des thématiques du programme.

Face à la diversité des voies possibles de pérennisation, les PCPA doivent chercher à prioriser les dynamiques sur lesquelles construire leur stratégie de « sortie » :

- le PCPA "Incubateur" pourra chercher à pérenniser en priorité les services aux OSC et les dynamiques de structuration collective des OSC
- le PCPA "Expertise sectorielle" pourra chercher à pérenniser en priorité l'accès aux espaces de concertation, la professionnalisation des OSC notamment dans la fourniture de services, et leur financement par les pouvoirs publics
- Le PCPA "Citoyenneté" pourra chercher à pérenniser en priorité l'existence de réseaux reconnus (alliances / plates-formes), leur capacité d'expertise, d'analyse politique et d'influence.

Par ailleurs, deux aspects des stratégies de pérennisation sont particulièrement importants à prendre en compte dans le cadre de la réflexion sur l'avenir de l'instrument:

- la démarche consistant à faire du PCPA et en particulier de son COPIL, le lieu de la concertation entre société civile et pouvoir public (démarche qu'on pourrait qualifier de "*PCPA centrisme*") n'est pas favorable à la pérennisation de cette concertation. La stratégie consistant au contraire à investir le plus tôt possible (ou à chercher la création) des espaces de dialogues existants semble ainsi plus pérenne;
- il est surprenant de voir qu'alors que l'originalité et dans une certaine mesure le prestige des PCPA s'est bâti en grande partie sur le concept du jeu à 4, rien n'est prévu pour maintenir cette caractéristique au-delà de la durée du programme, l'attention étant plutôt portée sur la pérennisation d'un « jeu à 2 » (la concertation entre société civile du Sud et pouvoirs publics du pays partenaire)

### PCPA et autres programmes

La spécificité des PCPA en matière de pilotage collectif des programmes répond aujourd'hui à plusieurs des préoccupations des bailleurs: la diversité des acteurs mobilisés et des modes de renforcement de la société civile, le renforcement d'une relation « de société civile à société civile », l'importance placée sur la gouvernance participative du programme, etc. Ces spécificités permettent aux PCPA, plus qu'à d'autres programmes d'être facteur de changement: changement dans le mode d'organisation collective, changement dans la pratique du politique, changement dans la reconnaissance mutuelle entre les acteurs, etc.

Là où les PCPA peuvent en revanche s'inspirer davantage des autres programmes, c'est bien dans la manière de valoriser ce changement (pratiques d'évaluation, de

capitalisation et de valorisation des expériences), mais aussi de construire sur cette base des stratégies d'influence diversifiées.

### Evolution de l'instrument

Les évolutions de l'instrument PCPA en font, en 2011, un instrument caractérisé à la fois par une **thématique** (le renforcement de la société civile du Sud dans son rôle politique) et par des **principes d'intervention** dont les plus importants sont: la rencontre de société civile à société civile; la participation des pouvoirs publics à la conception, la mise en œuvre et le pilotage; et la formule du programme associatif. Ces principes d'intervention sont porteurs d'une vision innovante des interactions entre acteurs du développement mais sont accompagnés de contraintes et de contradictions encore mal surmontées.

Face à cette double caractéristique (thématique/principes d'intervention) de l'instrument PCPA dans sa forme actuelle, nous identifions trois perspectives d'évolution principales:

- La mise en place d'une ligne de financement thématique "Renforcement de la Société Civile dans son rôle politique" justifiée par l'importance actuelle de la thématique. La thématique constituerait le fil rouge d'une ligne de financement plus cohérente et davantage mise en avant en tant que telle (telle qu'elle peut l'être chez certains bailleurs de fonds).
- Le maintien d'un instrument basé sur des principes d'intervention mais élargi à d'autres thématiques. Les trois principes d'intervention liés au fonctionnement du PCPA peuvent constituer un cadre d'organisation structurant pour d'autres types de programmes ayant des formats et des finalités variés, et n'orientant pas directement leurs actions vers le renforcement de la société civile dans son rôle politique.
- Le maintien d'un instrument à la fois thématique et basé sur ces principes d'intervention (la formule actuelle), tout en soulignant que cette option n'est pas une simple continuité mais nécessite des aménagements. Nous avons montré que cette formule démontre son utilité dans différents contextes. Ses résultats peuvent être importants à condition de renforcer la cohérence, au sein des programmes, entre les contextes, les objectifs politiques, les modes de renforcements des capacités, le type de membership et d'outil financier, et le périmètre thématique et géographique.

# 9 Recommandations

---

Nonobstant les résultats de la réflexion sur la poursuite ou l'arrêt de l'instrument PCPA et en utilisant comme base de discussion la vision actuelle (caractérisée par une thématique et des principes d'intervention), nous proposons les recommandations suivantes dans un but d'amélioration de l'instrument.

## 9.1 Recommandations stratégiques visant l'instrument

### *Repréciser les orientations principales de l'instrument*

L'instrument PCPA a plus de 10 ans. Il est sorti de son cadre initial (le Vade Mecum) et est aujourd'hui géré par une institution différente de celle qui l'a mise en place. Il paraît donc opportun d'en repréciser les orientations.

En premier lieu, il conviendrait de décider si l'instrument doit être thématique, basé sur des principes d'intervention ou mixte.

Si l'instrument est basé sur des principes d'intervention ou mixte, il sera alors nécessaire, dans une deuxième étape, de remettre à plat ses principes d'intervention principaux et de réfléchir aux moyens de surmonter les contradictions que leur application a entraîné.

Si les deux premières étapes confirmaient le maintien d'un instrument mixte (situation actuelle), il faudra, dans un troisième temps, déterminer si l'instrument apportera un appui indifférencié aux trois grands types de PCPA ("Incubateur", "Expertise", "Citoyenneté") ou plus marqué à un type de PCPA, en cherchant par cela à lui donner une orientation plus marquée en direction d'objectifs particuliers.

### *Clarifier la participation des pouvoirs publics français*

Elle fait partie des éléments constitutifs de la vision, qui, si conservés, nécessitent des clarifications, notamment sur les rôles respectifs du MAEE et de l'AFD dans la conception et la mise en œuvre des programmes.

### *Surmonter les contradictions de la formule du "programme associatif"*

La formule du programme associatif est une innovation attachée à l'instrument PCPA qui s'accompagne d'avantages et d'inconvénients. Un des inconvénients est d'amener une ambiguïté entre programme et plateforme qui crée des interférences avec les stratégies d'influence et de pérennisation des PCPA.

Les PCPA doivent définir des stratégies plus claires et plus précoces pour établir comment ils vont éviter de se voir investi d'un rôle de représentation et comment ils vont éviter l'accumulation de poids politique au niveau du programme.

De telles stratégies peuvent se concevoir autour de points de départ variés:

- le refus d'assumer un rôle de représentation quel qu'il soit;
- le portage des PCPA par des structures préexistantes;
- une gestion du membership de nature à limiter une cristallisation autour de la plateforme. Dans ce cadre, il faut selon nous que les PCPA soit des espaces moins protégés:
  - en gérant le membership plus dynamiquement (par exemple l'atteinte d'un plafond ne doit pas figer le membership);
  - en ne garantissant pas l'accès à des financements;

- en encourageant le partenariat avec les non-membres et en permettant le financement de ces organisations.

### *Ouvrir la position de chef de file (ONG Garante)*

Les PCPA ont permis de progresser sur la définition et l'organisation du rôle de chef de file dans un programme multi-acteurs. Il serait à l'avenir intéressant que ce rôle puisse intéresser un groupe plus large d'organisations.

Une ouverture de la position de chef de file à des organisations non françaises pourrait permettre une ouverture dans la composition des PCPA à des acteurs européens notamment.

Une troisième piste porte sur le recrutement au Sud du chef de file (ce qui nécessiterait que les financements publics français dédiés aux ONG soient juridiquement accessibles aux ONG étrangères).

### *Sortir du moule*

Deux voies nous paraissent intéressantes pour dépasser la logique des PCPA actuels.

La première voie consisterait à **internationaliser le programme**, ce qui pourrait se faire soit par l'ouverture vers la société civile de nouveaux pays (Europe notamment), soit par l'ouverture vers de nouveaux bailleurs. Cette première voie permettrait d'éviter de tomber malgré soi dans des dynamiques que certains observateurs externes trouvent post-coloniales. L'implication des OSC Nord d'autres pays, pourrait permettre d'intéresser d'autres bailleurs bilatéraux (par exemple: PCPA ouvert à des consortia d'ONG européennes comprenant des ONG françaises). Cette voie permettrait également à la France de s'intéresser (voire de jouer un rôle de leader) dans des initiatives multi-bailleurs sur la thématique.

La deuxième voie consisterait à **remettre en cause la vision actuelle de l'espace PCPA** en considérant des espaces d'intervention variables. Ceci ouvrirait la porte: 1. à des PCPA multi-pays basés sur des problématiques pertinentes (par exemple: accaparement des terres en Afrique de l'Ouest); 2. à des PCPA novateurs basés sur les réseaux sociaux; 3. à des PCPA sur des espaces plus réduits. Ces deux voies prennent en compte que les nouvelles technologies permettent beaucoup plus facilement le fonctionnement de programmes impliquant plus d'acteurs dans plus de pays.

### *Développer une culture de construction collective*

Au PCPA est attaché un vocabulaire de recherche (laboratoire, expérimentation) qui selon nous constitue un blocage pour les réflexions transversales, notamment en érigeant les différences de contexte comme barrière à la réflexion collective. Nous pensons qu'il faut modifier cette culture et **associer au PCPA une vision plus affirmée de construction collective**. Pour cela, les PCPA doivent renforcer la dynamique inter-PCPA et accepter d'analyser les PCPA à partir d'un modèle commun. L'instrument doit rester capable d'innovation, cependant les innovations doivent être vues comme des remises en cause raisonnées et non pas comme des électrons libres.

## 9.2 Recommandations transversales visant les programmes

### *Clarifier les stratégies d'influence*

**La concertation société civile-pouvoirs publics ayant pris une place prépondérante dans les PCPA, ceux-ci se doivent d'aider leurs membres à élaborer des stratégies d'influence plus claires et plus efficaces.** Ces stratégies doivent être différentes selon les PCPA mais dans tous les cas, l'évolution vers des

objectifs plus politiques doit pousser les acteurs des PCPA à une meilleure connaissance des autres acteurs et de leurs propres stratégies d'influence.

**Les stratégies d'influence des PCPA doivent mieux penser et organiser le terrain de la concertation:** la démarche consistant à faire du PCPA et en particulier de son COPIL, le lieu de la concertation entre société civile et pouvoir public n'est pas favorable à la pérennisation de cette concertation. Les PCPA doivent éviter de confondre leurs structures de gouvernance avec des instances de concertation. La stratégie consistant au contraire à investir le plus tôt possible les espaces de dialogues existants semble ainsi plus pérenne.

Concernant l'organisation de la concertation, ces stratégies d'influence doivent respecter trois principes:

- l'accession aux espaces de concertation doit être laissée à des acteurs pérennes;
- ces acteurs pérennes seront plus pertinents s'il s'agit d'acteurs collectifs (plateformes, réseaux, collectifs, etc.). Ces acteurs collectifs peuvent très bien être multi-acteurs (OSC, secteur privé, CT, etc.);
- ces acteurs doivent saisir les opportunités offertes et être plus que de simples observateurs (ceci sous-entend qu'ils doivent s'être organisés pour établir des positions collectives et avoir les capacités de les défendre).

**Plaidoyer:** l'importance que peut prendre le plaidoyer dans les stratégies d'influence est variable selon le type de PCPA. Cependant, dans tous les cas, nous pensons que l'instrument PCPA devrait adopter une définition commune du plaidoyer, qui permette d'organiser le renforcement des capacités dans ce domaine. Nous proposons que cette définition soit basée sur les principes suivants:

- toute rencontre avec les pouvoirs publics n'est pas plaidoyer;
- se rapprocher des centres de décisions n'est pas plaidoyer;
- les campagnes de plaidoyer les plus efficaces sont celles qui ont des demandes claires ("clear ask") et qui permettent d'obtenir des victoires initiales ("quick win") qui permettent de renforcer la dynamique.

Dans les PCPA où la stratégie d'influence contient l'apparition d'un nouvel acteur représentatif de la société civile, il est souhaitable que ce nouvel acteur se mette en place suffisamment tôt pour qu'il puisse bénéficier de l'appui du PCPA et qu'il ait le temps d'identifier ses propres avantages comparatifs et de mettre en place les conditions favorables à sa viabilité à long terme.

### *Des stratégies de pérennisation plus ciblées*

Les PCPA ne devraient pas chercher à "tout" pérenniser mais devraient préciser leurs objectifs de pérennisation, en fonction des acquis des programmes dans différents domaines et en fonction du type de PCPA:

La pérennisation des instances mises en place dans le cadre des PCPA passent par l'apport de bénéfices collectifs qui permettent de rapidement les dissocier de leur financeur. Les organisations participantes doivent associer ces instances à ces bénéfices collectifs qui doivent être déconnectés du financeur (par exemple: l'accès privilégié aux décideurs du pays).

### *Des programmes plus attentifs à leur environnement*

Les PCPA doivent prêter une plus grande attention à leur environnement externe surtout s'ils mettent en place de nouvelles institutions et dans les pays où il y a beaucoup d'interventions. Des instruments existent pour cela (études de contexte, mapping des acteurs).

## *Mettre en place une coordination inter-PCPA*

Le centrage de l'instrument sur une thématique nous amène à penser qu'une coordination entre les programmes serait utile. Ses principaux rôles seraient de faire circuler les informations, organiser la réflexion transversale (choix des sujets de capitalisation; organisation d'évaluations sur des sujets concernant plusieurs PCPA à la fois) et la dynamique inter-PCPA, organiser la communication vers l'extérieur.

Cette coordination pourrait être internalisée (MAEE; AFD; chef de file) ou externalisée (consultant).

## *Une communication externe transversale*

La communication externe des PCPA doit être organisée transversalement et doit s'appuyer sur une stratégie cohérente. Les demandes (auprès des membres des PCPA) pour des contributions à des produits collectifs doivent être plus importantes. Nous pensons que l'instrument (s'il reste thématique) devrait avoir un site internet unique avec une zone commune et un espace par programme en cours.

## *Suivi-évaluation-capitalisation*

Ce point pourrait être amélioré en adoptant les recommandations suivantes:

Nous proposons la mise en place d'un **suivi des recommandations des évaluations**: ont-elles été acceptées (si non, pourquoi?) et mises en œuvre (avec quel résultat?). Un tel suivi permet d'une part la discussion et l'appropriation des recommandations par les acteurs impliqués et un meilleur suivi de l'évolution d'un programme dans le temps. Sur des programmes de longue durée, chaque évaluation subséquente devrait faire le point sur les recommandations de l'évaluation précédente.

Nous proposons d'utiliser la densité de l'accompagnement (évaluation-capitalisation) dont bénéficient les PCPA pour diversifier les mandats (pas toujours sur la gouvernance) et réaliser **plus de travaux transversaux**. Une évaluation multi-PCPA pourrait par exemple porter sur la communication. Un sujet de capitalisation pourrait concerner plusieurs PCPA.

L'amélioration des systèmes de suivi des programmes devrait passer par:

- une sensibilité plus grande sur le suivi de l'évolution des pratiques et des représentations, qui nécessiterait des indicateurs et des modes de collecte différents;
- une sensibilité plus grande sur les résultats de la concertation;
- une capacité plus grande d'identification des graines semées et de ce que ces graines ont produit. Les PCPA sont créateurs de liens, il est important qu'ils soient capables de montrer ce que ces liens produisent.

Vu les difficultés rencontrées dans la mesure des impacts, les PCPA devraient effectuer avec leurs membres un travail préalable sur la définition des impacts attendus et des indicateurs utilisables.

**Les effets du paradigme "professionnalisation-concertation-influence" doivent être suivis de près par les PCPA (et éventuellement altérer leur stratégie). Ce travail devrait être réalisé transversalement.** Des indicateurs spécifiques devraient être inclus dans les systèmes de suivi des PCPA. Les tendances à suivre plus particulièrement sont : le niveau d'autonomie de la société civile, l'apparition de séparations plus marquées entre familles de la société civile, évolution des financements publics et extérieurs, rôle joué par les OSC dans l'élaboration des politiques publics.

## 9.3 Recommandations par type de PCPA

Dans cette dernière section, nous proposons des recommandations visant l'amélioration de la cohérence des PCPA des différents types que nous avons identifiés. Ces recommandations s'adressent à d'éventuels futurs PCPA.

Pour des PCPA centrés sur le renforcement de la société civile, que nous avons également appelés incubateurs.

**Contexte** : ils pourront être mis en œuvre dans des pays où le dialogue entre la société civile et les pouvoirs publics est difficile (pouvoirs autoritaires, états fragiles et/ou société civile faible ou éclatée) mais pas totalement fermé. L'analyse fine du contexte est importante car ce type de PCPA peut difficilement être mis en place dans pays au régime dictatorial ni dans un pays dans lequel la société civile n'a pas de potentiel de développement ni d'ambition d'aller au delà d'un simple rôle de prestataire de service pour jouer un rôle politique. C'est typiquement l'instrument approprié dans un contexte où la société civile est encore bridée mais potentiellement dynamique et en quête de reconnaissance.

**Objectif** : l'objectif principal doit être de renforcer la société civile pour créer les bases d'une future concertation avec les pouvoirs publics. A court terme il s'agit surtout de permettre à la société civile de survivre dans un contexte difficile, de se renforcer techniquement pour gagner en crédibilité et en légitimité aussi bien vis à vis de la population et des pouvoirs publics. Le PCPA pourra viser l'amélioration du cadre législatif et réglementaire régissant l'action des OSC. Si l'appui des pouvoirs publics à la société civile ne peut être obtenu, on recherchera au moins à favoriser la "coexistence pacifique" et le droit des OSC à exister et agir.

**Membership** : au Sud, le membership doit être large pour accueillir les différents pans de la société civile et favoriser le dialogue entre les OSC, mais en rassemblant néanmoins des organisations qui partagent un minimum de valeurs communes, et en particulier le souhait de contribuer à la démocratisation du pays et l'amélioration des politiques publiques. L'équilibre entre les "familles" est important pour éviter d'être perçu comme un rassemblement d'OSC trop clairement hostile au gouvernement et au dialogue, ou, au contraire, comme un club d'entrepreneurs sociaux, ou d'organisations caritatives, alignés sur les positions du pouvoir, et sans objectif de transformation de la société.

La participation d'un nombre important d'OSC françaises ou européennes est fondamentale. Dans ce PCPA, la notion de "société civile à société civile" est majeure car la participation massive des OSC françaises est un élément très stimulant pour une société civile fragile.

**Participation des pouvoirs publics**: la participation des pouvoirs publics français est importante pour donner de la crédibilité, de la respectabilité et de la légitimité au programme, et par conséquent à la société civile du Sud. Cette participation peut néanmoins s'avérer délicate dans les situations où le régime est hostile au développement de la société civile et peut considérer l'intervention française comme une ingérence. L'analyse ex ante est fondamentale et si le MAEE et l'AFD considèrent qu'ils ne peuvent appuyer ouvertement un tel programme alors il ne pourra rentrer dans la catégorie PCPA et devra trouver d'autres sources de financement.

La participation des pouvoirs publics nationaux est souhaitable à terme, mais sera sans doute délicate à obtenir et n'est pas indispensable au départ. La participation de quelques individus ou cadres techniques de l'administration ou des collectivités territoriales peut constituer un bon point de départ. La participation de la coopération décentralisée est souhaitable et peut permettre de créer au niveau local le jeu à 4 qui peut être impossible au niveau national.

**Gouvernance:** en terme de gouvernance, le concept de programme associatif est intéressant pour son coté démocratique et valorisant pour les OSC mais il conviendrait d'être plus attentifs à ses possibles dérives. Sur l'ambigüité programme-réseau-plateforme : s'il est quasiment inévitable que dans un premier temps le programme lui même soit le catalyseur de la rencontre entre OSC et donc le centre du réseau, il faut réfléchir très vite à la création d'autres structures, nationales ou régionales, capables de fédérer et de représenter les OSC. Le programme devrait notamment s'interdire toute forme de communication au nom de la société civile.

**Couverture géographique:** la couverture géographique sera préférentiellement nationale mais en recherchant des ancrages locaux pour faciliter la concertation entre les OSC elles-mêmes et à terme avec les pouvoirs publics décentralisés. Elle pourrait se limiter au niveau régional si les conditions politiques ne permettent pas une action au niveau national.

**Actions:** les actions du programme doivent être centrées sur le renforcement de capacités, dans toutes ses dimensions, et la structuration collective. Tous les outils (fonds d'appuis, formation, échanges, création de réseau ou appui à des réseaux existants etc.) permettant de renforcer les OSC peuvent être utilisés. Le partenariat et le partage des tâches avec d'autres bailleurs doivent être recherchés pour amplifier la capacité d'appui. L'accent doit également être mis sur l'organisation en réseau mais en recherchant la pérennité de ces réseaux.

**Suivi-évaluation:** ces PCPA devraient être capables de réaliser une mesure plus fine de l'évolution des compétences associatives et du changement des pratiques.

**Pérennisation:** le point central de la stratégie devrait être la pérennisation du dispositif d'appui aux OSC et la viabilité de l'organisation collective de la société civile.

#### Pour des PCPA sectoriels, que nous avons aussi appelé "expertise sectorielle"

**Contexte:** ces PCPA sont adaptés aux pays dans lesquels les pouvoirs publics sont ouverts au dialogue avec la société civile et où la société civile est déjà active dans des domaines précis (santé, culture, éducation, formation, agriculture, etc.)

**Objectif :** l'objectif doit être l'amélioration d'une politique publique sectorielle par une meilleure complémentarité et partage des tâches entre l'action du gouvernement et celle de la société civile. Cela peut déboucher sur l'amélioration d'un service public grâce à la planification conjointe et au contrôle exercé par la société civile ou sur la cogestion d'un service public entre OSC et pouvoirs publics, avec une part de délégation de service public aux OSC. Un des risques évoqués de ce type de PCPA serait que le processus "professionnalisation-concertation-influence" n'aille pas jusqu'à l'influence et que la concertation se cantonne à un dialogue d'experts dépolitisé. Cette situation pourrait conduire à une sorte de privatisation des services essentiels et à l'enfermement de la société civile dans une situation de dépendance ou de soumission par rapport aux pouvoirs publics. Il est donc nécessaire de veiller à ce que la société civile conserve une capacité de mobilisation et de plaidoyer sur la thématique.

**Couverture géographique / thématique / membership:** le degré de resserrement thématique, l'échelle territoriale et le membership sont à penser conjointement et en fonction du contexte. C'est la possibilité d'obtenir des bénéfices substantiels du point de vue des politiques publiques qui doit orienter ce choix. Dans un pays fortement décentralisé et avec un tissu d'OSC dense, on pourra concevoir des thématiques resserrées et une intervention localisée (par exemple formation agricole dans une région de Madagascar, formation et insertion professionnelle dans une grande ville, etc.). On peut aussi envisager une thématique très resserré mais une ouverture géographique au delà d'un seul pays (comme ce fut le cas pour le PROCOPIL avec la question de la maltraitance des enfants dans 3 pays).

**Participation:** la participation des pouvoirs publics du pays est indispensable et doit impliquer des décideurs et des cadres techniques dans la thématique. La participation

des pouvoirs publics français ne peut se limiter à un rôle de garant ou de témoins. Elle doit s'investir dans le champ technique, faire le lien avec les autres interventions de la coopération française (afin d'éviter qu'un PCPA traite par exemple de la formation professionnelle sans aucun lien avec les actions de l'AFD dans le même pays sur la même thématique). La participation ou au moins l'établissement de liens forts avec les autres coopérations intervenant dans le même domaine est indispensable et doit être étudié dès la phase préparatoire.

**Gouvernance:** en matière de gouvernance, le principe du programme associatif est bien adapté à ce type de PCPA, son but n'étant pas un rassemblement très large d'OSC mais une forte implication d'OSC et d'institutions publiques spécialisées. Il est néanmoins nécessaire de prendre garde à ne pas faire du COPIL l'unique lieu de concertation sur la thématique. Le défi est de transférer le mécanisme de cogestion du programme à la gestion d'un service public.

**Actions :** la recherche du juste équilibre entre le technique et le politique doit être au centre de la démarche de renforcement des capacités des OSC. Des alliances au sein de la société civile doivent être recherchées pour permettre de conserver un équilibre entre expertise technique, force de proposition, et capacité d'influence politique.

**Suivi-évaluation :** Ces PCPA devraient porter une plus grande attention à l'évaluation des impacts, en termes de qualité du service offert à la population et en terme d'évolution des politiques publiques.

**Pérennisation:** la stratégie devrait privilégier la pérennisation des espaces de concertation entre société civile et pouvoirs publics, ainsi que les services aux bénéficiaires finaux.

### Pour des PCPA centrés sur le renforcement de la gouvernance démocratique, que nous avons appelé "Citoyenneté et État de droit"

Ces PCPA sont ceux qui répondent le mieux à l'objectif de contribution aux processus de démocratisation.

**Contexte :** ils peuvent être mis en œuvre dans des pays plus ou moins autoritaires mais à condition qu'il existe déjà une société civile relativement structurée, et désireuse de s'impliquer dans les processus de transformation du politique, d'accès aux droits et de contrôle citoyen.

**Objectif:** les objectifs pourront concerner la lutte contre la corruption et la gestion transparente des ressources, la connaissance et l'accès aux droits pour tous, le développement de la participation citoyenne, etc. Ils concernent tous une évolution de la pratique du politique et du lien entre gouvernants et gouvernés.

**Couverture géographique:** l'échelle géographique pourra être très variée. On peut imaginer par exemple un PCPA centré sur la bonne gouvernance d'une ville ou d'une région et à l'inverse un PCPA sur les défenses des droits des femmes dans plusieurs pays.

**Membership:** le membership ne pourra se limiter à des OSC "entrepreneurs sociaux" mais devra rassembler la société civile impliquée dans la défense de la démocratie et des droits. Le membership dépendra bien sûr des thématiques retenues mais la présence des organisations faitières relativement transversales, d'organisations de défenses des droits de l'Homme, de syndicats ou encore d'antennes locales des campagnes globales devra être recherchée. Le défi est notamment la construction d'un lien étroit entre ces OSC de plaidoyer plus politiques, généralement situées dans la capitale et actives au niveau national, et des organisations plus locales, moins familières de ce type de dynamiques. Il s'agit que ces OSC locales deviennent des acteurs de veille et de sensibilisation locales, et non de simples cautions d'un plaidoyer national. La participation d'un grand nombre d'organisations françaises et internationales pourra renforcer la légitimité du programme, mais aussi (dans des situations de blocage du dialogue politique) permettre

de mettre en place des formes de pression extérieure sur le gouvernement, utiles à l'ouverture du dialogue (comme ce fut le cas en Guinée lors de la transition politique)

**Participation:** la participation des pouvoirs publics français est souhaitable notamment pour éviter la cristallisation des positions entre société civile et pouvoirs publics, et la relégation du programme par les pouvoirs publics nationaux dans une position contestataire.

**Actions:** le renforcement de capacités devra être dirigé notamment vers la capacité de veille, d'expertise et d'analyse des politiques et de plaidoyer. La structuration et la capacité d'expression collective de la société civile est un défi majeur. Plus encore que dans les autres types de PCPA, il faut éviter la confusion programme – plateforme et veiller à renforcer des réseaux d'OSC à l'extérieur du programme.

**Suivi-évaluation:** doit permettre une mesure plus centrée sur les capacités de mobilisation et sur les gains démocratiques.

**Pérennisation:** devrait privilégier le maintien des capacités d'analyse et d'influence ainsi que la pérennisation d'une voix collective de la société civile.