



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



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

RESUME

Evaluation réalisée par :

Jean Martial Bonis Charancle
Martin Vielajus
Sylvain Colmet-Daage

Avec l'appui de :

Zephirin Mogba
Mustapha Boujrad
Ousman Wann

Juillet 2012

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 imposés 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'opérateur 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 repréciser 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 améliorer leur cohérence.