

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

SYNTHESE

Evaluation réalisée par :

Jean Martial Bonis Charancle
Martin Vielajus
Sylvain Colmet-Daage

Avec l'appui de :

Zephirin Mogba
Mustapha Boujrad
Ousman Wann

Juillet 2012

Sommaire

1	INTRODUCTION	3
2	L'INSTRUMENT PCPA	3
	GENESE ET EVOLUTION	3
	CONTEXTE	4
	PRINCIPES FONDATEURS	4
3	LES PROGRAMMES PCPA	5
	HISTORIQUE	5
	OBJECTIFS ET TYPES DE PCPA	6
4	GOUVERNANCE ET PARTICIPATION	11
	GOUVERNANCE	11
	PARTICIPATION	11
	JEU A 4	12
5	STRATEGIE OPERATIONNELLE DES PCPA	13
	RESSERREMENT THEMATIQUE	13
	ESPACE D'INTERVENTION	13
	FINANCEMENT DES ACTIONS DES MEMBRES	13
6	BILAN	14
	RÉSULTATS	14
	VALEUR AJOUTÉE DE L'INSTRUMENT PCPA	15
7	ANALYSE PROSPECTIVE	16
	PÉRENNISATION	16
	PCPA ET AUTRES PROGRAMMES	16
	PERSPECTIVE D'ÉVOLUTION DE L'INSTRUMENT	17
8	PRINCIPALES RECOMMANDATIONS	18
	RECOMMANDATIONS STRATÉGIQUES VISANT L'INSTRUMENT	18
	RECOMMANDATIONS TRANSVERSALES VISANT LES PROGRAMMES	18

Figures

FIGURE 1: OBJECTIFS DES DIFFÉRENTS PCPA	5
FIGURE 2: MOMENTS CLE DES PCPA	6
FIGURE 3: CARACTERISTIQUES DU PCPA "INCUBATEUR"	8
FIGURE 4: CARACTERISTIQUES DU PCPA "EXPERTISE SECTORIELLE"	9
FIGURE 5: CARACTERISTIQUES DU PCPA "CITOYENNETE ET ÉTAT DE DROIT"	10
FIGURE 6: LE JEU À 4	12

1 Introduction

L'évaluation de l'instrument Programme concerté pluri-acteurs (PCPA) a été réalisée entre juin 2011 et juin 2012. Les termes de références précisaient les éléments suivants:

L'évaluation tirera 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.

Cette analyse rétrospective et prospective tiendra compte 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.

Il s'agira d'interroger la pertinence de l'instrument PCPA et d'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.

La méthodologie de cette évaluation a associé revue documentaire, entretiens avec diverses catégories d'acteurs (plus de 200 entretiens réalisés), missions de terrain dans trois pays (Maroc, Congo, Guinée) et enquête auprès des acteurs impliqués dans les programmes (210 réponses). Une attention particulière a été accordée aux évaluations des programmes PCPA, donnant à cette évaluation une dimension forte de méta-évaluation.

2 L'instrument PCPA

Genèse et évolution

L'instrument PCPA est conçu au début des années 2000, au sein du Ministère des Affaires Étrangères et Européennes (MAEE), 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 instruments¹: 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 tandis que le rapprochement des acteurs institutionnels et non gouvernementaux constitue la spécificité initiale majeure du PCPA, qui vise, essentiellement, le renouvellement des pratiques des acteurs français.

Bien que les textes officiels n'aient jamais été modifiés, l'instrument PCPA a largement évolué entre 2000 et 2011. Cette évolution a été possible du fait de la souplesse de l'instrument qui a permis aux acteurs de le façonner. L'aventure PCPA a gardé une dimension d'expérimentation et l'évolution de l'instrument s'est faite de façon progressive, au sein des programmes et sans faire l'objet de véritable décision formalisée.

Au sortir de 10 années de mise en œuvre de l'instrument, une définition actualisée² émerge notamment autour de la formulation suivante :

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.

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",

¹ Inscrits dans le volume 2 du Vade Mecum du Ministère Français des Affaires Etrangères et Européennes (2000).

² Cette définition est notamment proposée dans les termes de référence de cette évaluation.

- à un instrument qui promeut une relation de société civile à société civile,
- puis à la mise au premier plan 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.

Contexte

A partir de 1990, la communauté internationale développe une vision plus ambitieuse du rôle de la société civile dans les processus de coopération. Les organisations de la société civile (OSC) ne sont plus simplement perçues comme opérateurs ou bénéficiaires mais comme des acteurs politiques en tant que tels.

A partir de 2005, alors que l'instrument PCPA est déjà opérationnel, montent en puissance des interrogations sur l'efficacité de l'Aide. La redécouverte de l'Etat comme acteur central des processus de développement (portée notamment dans les principes de la Déclaration de Paris – 2005, et du Forum de Haut Niveau de Accra - 2008) pousse à 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 leur Etat dans l'élaboration, la mise en œuvre, et l'évaluation des politiques de développement.

L'instrument PCPA apparaît comme un instrument privilégié des nouvelles orientations de l'Aide en permettant de dépasser les contradictions potentielles qu'elles ont pu faire naître: il cherche à sortir d'une approche binaire, distinguant une logique de coopération Etatique bilatérale et le simple soutien à une coopération « non gouvernementale » et cherche à renforcer les pratiques de concertation au Nord et au Sud.

L'instrument PCPA accompagne également en France l'évolution des acteurs et des pratiques de coopération à l'œuvre au cours de ces dernières années, et qui se traduit notamment par:

- 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.

Principes fondateurs

L'instrument PCPA est mis en œuvre dans un esprit d'expérimentation en laissant volontairement aux acteurs impliqués un espace suffisant pour construire des programmes selon leurs contraintes, capacités et ambitions. Faiblement dogmatique, l'instrument PCPA apparaît cependant basé sur une série de principes qui s'est peu à peu imposée comme socle commun:

- une croyance dans le rôle positif qu'une société civile forte joue dans les processus de démocratisation et de développement;
- une vision constructive de la relation entre la société civile et 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".

Ces principes sont largement endossés par les acteurs de la coopération internationale et réunis au sein d'un nouveau paradigme que nous avons appelé « professionnalisation-concertation-influence ». Cependant des voix s'élèvent pour mettre en garde contre deux types de risques :

- un risque de dépolitisation et d'abandon d'une ambition de contre-pouvoir que le nouveau paradigme fait courir à la société civile du Sud. En effet, les deux rôles que l'on veut faire jouer à la société civile (prestataire et acteur politique) sont bien à la fois complémentaires et contradictoires;
- un risque de libéralisation et de désengagement public qui peut accompagner la logique de renforcement des capacités de la société civile en tant qu'opérateur de services essentiels,

quand il se traduit par le transfert d'une partie de la responsabilité des services publics vers les OSC.

3 Les Programmes PCPA

Historique

Les premiers PCPA sont lancés au début des années 2000 au Maroc (PCM 1) et en Roumanie (PCER). Ces deux programmes se déroulent entre 2002 et 2005, dans des pays vivant une réelle transition démocratique. Ce sont des programmes articulés autour de partenariats bilatéraux entre OSC françaises et OSC des pays partenaires. En ce sens ils sont les héritiers des programmes prioritaires (1995-2000) et on peut qualifier la période 2000-2005 de phase transitoire.

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, tandis que le PCM se poursuit (PCM2 puis PCM3) et que le PROCOPIL fait suite au PCER. Le PCPA Cameroun est arrêté rapidement pour cause de conflits internes.

Figure 1: objectifs des différents PCPA

PROCOPIL (Roumanie- Bulgarie- Moldavie)	Dès son étude préalable le PROCOPIL 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 PROCOPIL 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 (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 (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 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".

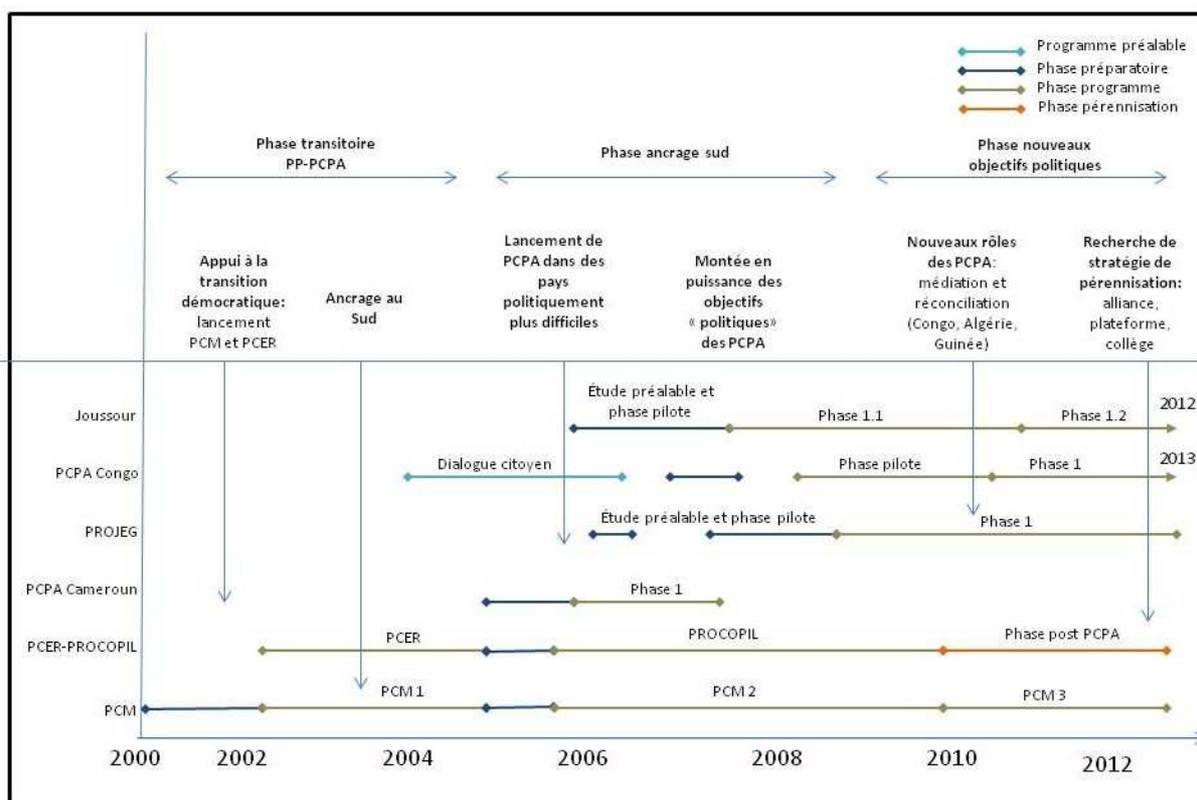
Les principales caractéristiques de la période [2005-2009] sont l'ancrage au Sud et le renforcement des objectifs "politiques" des PCPA. Les PCPA sont toujours présentés essentiellement comme des programmes de renforcement de la société civile, mais la finalité de ce renforcement apparaît plus clairement.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

La période [2009-2013] est aussi marquée par la découverte, "sur le tas", de nouveaux rôles (médiation-réconciliation) pour l'instrument PCPA. On 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.

La figure ci-après positionne dans le temps les moments clés des PCPA et illustre que ce sont des programmes de longue durée 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).

Figure 2: Moments clé des PCPA



Objectifs et types de PCPA

L'analyse des objectifs mis en avant par les PCPA à différentes phases reflète l'évolution générale du renforcement des capacités de la société civile vers des objectifs plus politiques. En fonction des contextes, les différents PCPA mettent plus ou moins d'emphasis sur ces deux grandes catégories d'objectifs et les déclinent en objectifs spécifiques de manière variée.

Les objectifs politiques poursuivis par les PCPA entrent dans les catégories suivantes:

Objectifs politiques. Concertation entre société civile et pouvoirs publics	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

Tandis que les objectifs de renforcement des capacités de la société civile mises en œuvre appartiennent aux catégories suivantes:

Objectifs de renforcement des capacités de la société civile.	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 objectifs influencent alors directement le type de membres, la participation des pouvoirs publics, la ou les thématiques et l'espace d'intervention des programmes. Les différents PCPA établissent donc des équilibres entre objectifs, contextes et les éléments les plus importants des stratégies opérationnelles. L'analyse de ces équilibres permet de distinguer trois grands types de PCPA:

Le PCPA "Incubateur"

Contexte: il se caractérise par une situation politique fermée et une société civile faible.

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. Ce qui importe dans ce PCPA, c'est de solidifier la société civile et d'être dans une position favorable si une ouverture survient.

Membres: un nombre important et une grande diversité d'OSC du pays partenaire participe au PCPA. La participation de nombreuses OSC françaises, lorsque obtenue, renforce la crédibilité du programme.

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

Espace d'intervention: la couverture géographique 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.

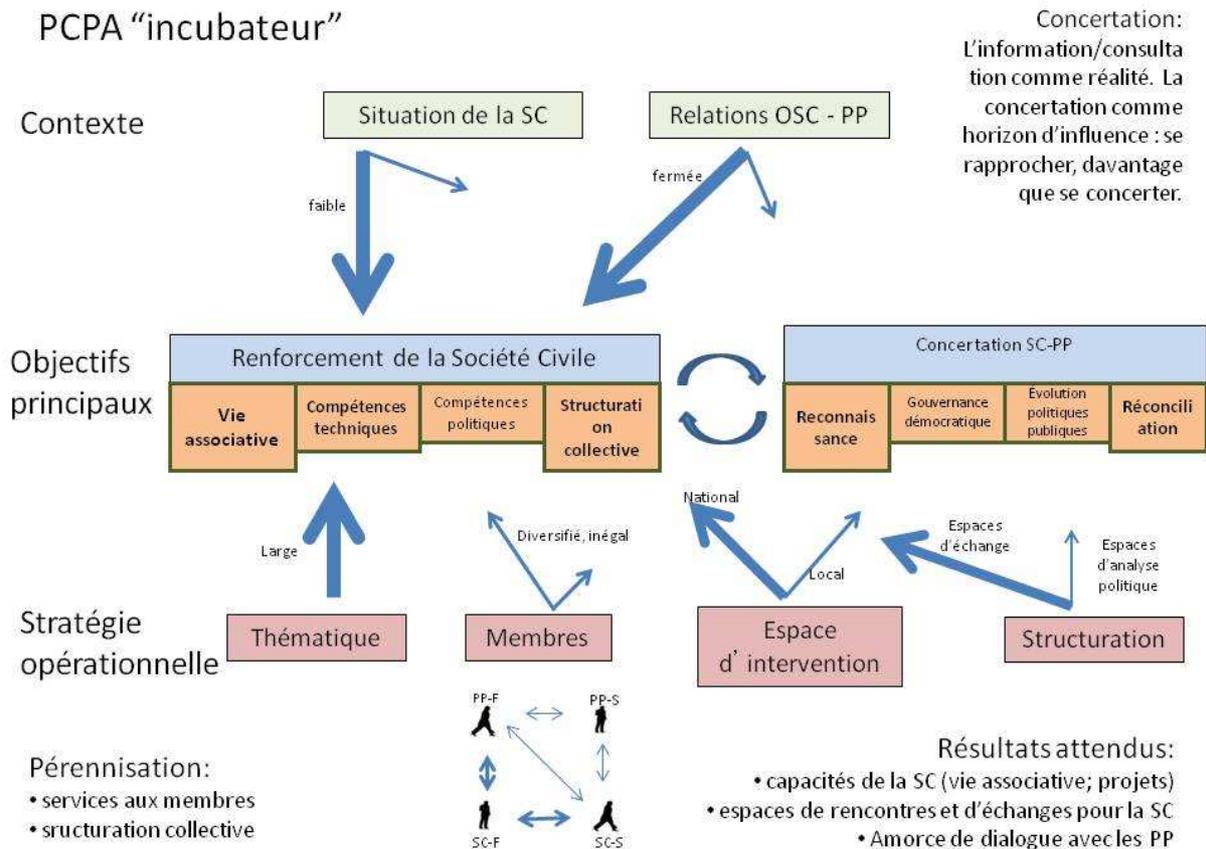
Participation des pouvoirs publics nationaux: la participation des pouvoirs publics centraux reste un objectif mais elle n'est pas facile à obtenir et ne constitue pas un préalable. La participation des autorités locales est particulièrement importante dans ce type de PCPA, car la concertation au niveau 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.

Actions: les actions de renforcement associent l'appui au montage, au financement et la réalisation de projets concrets portés par les OSC. Les actions favorisent la mise en réseau et préparent à la concertation (formation plaidoyer et analyses politiques).

Financement des membres: les fonds d'appui aux projets sont diversifiés pour toucher des OSC de tailles variées et répondent avant tout aux besoins des OSC pour leur permettre d'exister.

La figure 3 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 4 et 5.

Figure 3: caractéristiques du PCPA "Incubateur"



Le PCPA "Expertise sectorielle"

Contexte: il y a des possibilités de concertation entre société civile et pouvoirs publics. Ces derniers sont intéressés par l'offre de services des OSC, et, dans certains cas, prêts à les cofinancer.

Objectif: l'objectif est l'amélioration d'une politique publique sectorielle. La stratégie 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.

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

Thématique: la thématique est resserrée pour permettre la professionnalisation et le travail collectif aboutissant à l'influence sur les politiques publiques.

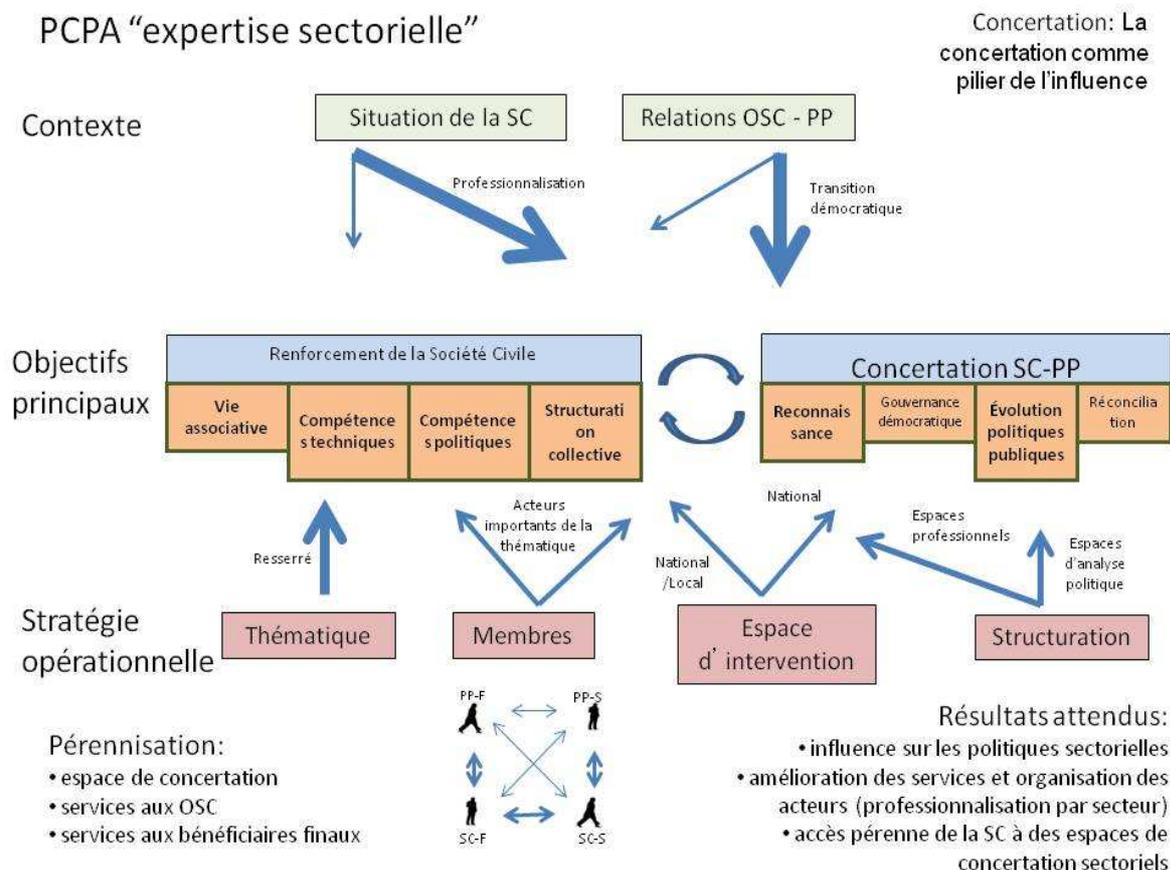
Espace d'intervention: la couverture géographique est généralement nationale mais peut également être internationale (cas du PROCOPIL). Elle pourrait également être régionale si le processus de décentralisation est suffisamment avancé et qu'il existe de véritables politiques publiques régionales.

Participation des pouvoirs publics du pays: elle est une condition sine qua none dans ce type de PCPA et doit associer techniciens et décideurs à des niveaux adéquats (national-régional-local). La participation des pouvoirs publics français est souhaitable surtout si elle associe des agences ou des ministères spécialisés dans la thématique.

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

Actions: elles comprennent le financement des projets d'expérimentation sociale portés par des OSC, en lien étroit avec la thématique et associant, si possible, les pouvoirs publics compétents, des échanges d'expériences et des actions de plaidoyer.

Figure 4: caractéristiques du PCPA "Expertise sectorielle"



Le PCPA "Citoyenneté et État de droit"

Contexte: il est mis en œuvre dans des contextes politiques fermés ou en transition, quand il existe déjà une société civile relativement structurée avec des organisations ou réseaux impliqués dans les processus de contrôle citoyen.

Objectif: le PCPA 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 Etat. La finalité est de contribuer à la démocratisation du pays.

Membres: le nombre de membres peut être important mais le PCPA doit pouvoir compter au moins sur quelques OSC ou réseaux ayant déjà une capacité de plaidoyer, ainsi que sur quelques grands acteurs capables de fédérer les forces sociales du pays.

Thématiques: elles concernent la veille citoyenne, la promotion des droits, le contrôle de l'utilisation des fonds publics, etc.

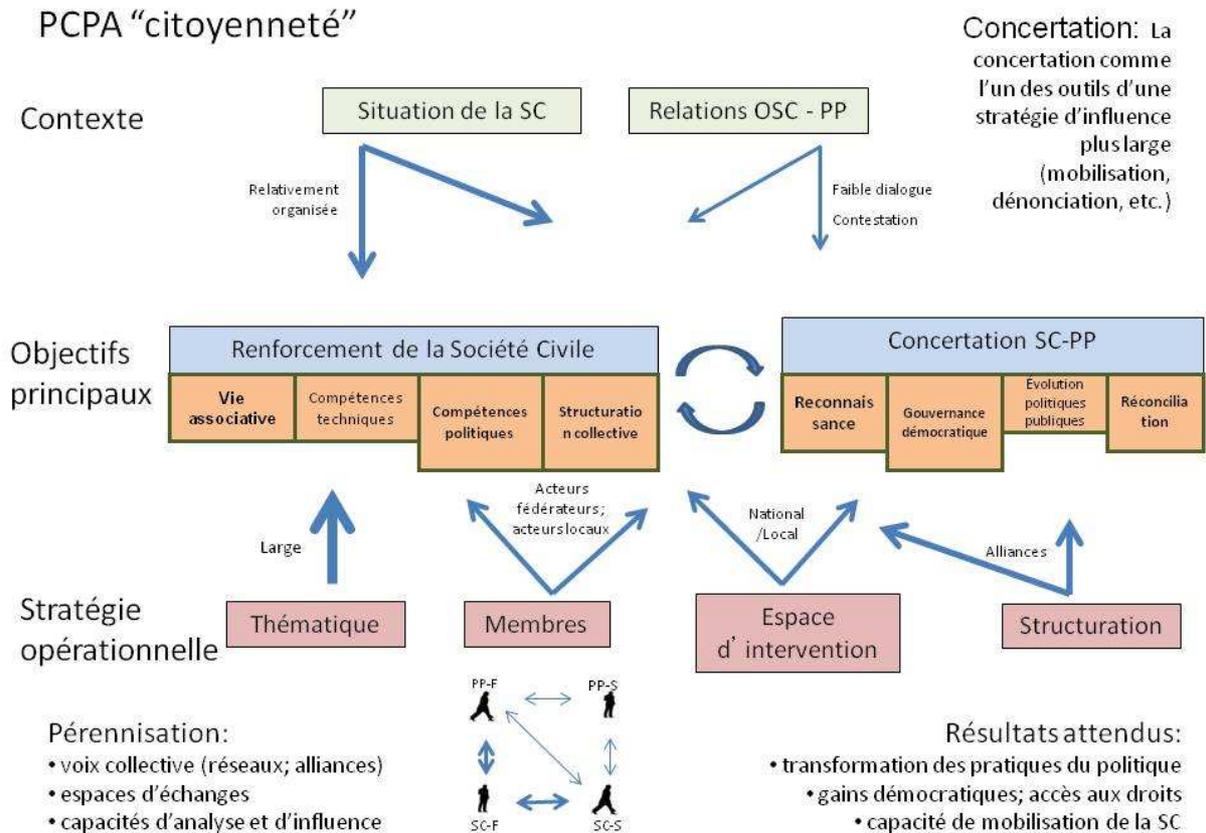
Espace d'intervention: la couverture géographique est généralement nationale mais elle peut aussi être régionale ou même limitée à une grande ville s'il existe un processus de décentralisation avancé.

Participation des pouvoirs publics nationaux: comme dans le PCPA "Incubateur", elle reste un objectif mais elle n'est pas facile à obtenir et ne constitue pas un préalable. La participation d'un grand nombre d'organisations françaises ainsi que des pouvoirs publics français est souhaitable pour renforcer la légitimité du programme et de la société civile du sud, et éviter la cristallisation des positions entre société civile et pouvoirs publics, sur certains sujets politiques.

Renforcement des capacités: le PCPA tend à sortir d'une activité d'accompagnement de la société civile dans son rôle d'opérateur de services, 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. Dans ce PCPA, la professionnalisation prend donc un sens différent.

Actions: les actions sont concentrées avant tout sur la mobilisation des OSC sur ces thèmes, la construction de diagnostics, la formulation de propositions et le plaidoyer. Le fond 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.

Figure 5: caractéristiques du PCPA "Citoyenneté et Etat de droit"



Il s'agit d'une modélisation et, dans la réalité, les PCPA existants ne sont pas "enfermés" dans un type mais peuvent se situer à cheval entre deux voire trois grands types et peuvent évoluer 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 qu'un PCPA expertise soit contraint de revenir au stade incubateur, en cas de durcissement politique, par exemple.

L'utilisation de ce "modèle" permet de mieux comprendre la logique et les évolutions des différents PCPA. Il illustre les différents équilibres des programmes, entre leur contexte de développement, leurs principaux objectifs et leurs stratégies opérationnelles. Il permet de mieux percevoir les zones de tensions qui risquent de déséquilibrer les PCPA. Il permet également de formuler efficacement des suggestions pour améliorer la cohérence des programmes, actuels ou à venir.

4 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 du Sud et une importance plus grande donnée aux structures de coordination, elles aussi basées au Sud. Au bilan, les PCPA sont effectivement des programmes co-pilotés par des acteurs Nord et des acteurs Sud.

Les PCPA sont coordonnées par des chefs de file, une position 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 sans arrière pensée la charge et la responsabilité de garant vis à vis du bailleur de fonds.

Les PCPA misent sur la fonction d'exemplarité du programme et considèrent que le mode de gestion démocratique du programme va influencer durablement le comportement des acteurs de la société civile et des pouvoirs publics.

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.);
- 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 (75% des membres). 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, 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, selon la plupart des témoignages, une forte valeur ajoutée qui est cependant différente selon les types de PCPA. Dans les PCPA "Incubateur" et "Citoyenneté" les pouvoirs publics français permettent surtout de légitimer et dans une certaine mesure de protéger le programme et la société civile. Dans les PCPA "Expertise sectorielle", c'est l'implication des pouvoirs publics français dans le champ technique et politique qui est source de valeur ajoutée, notamment en créant des liens entre les PCPA et les autres intervenants (par exemple: acteurs publics français dans et hors du champ de la coopération).

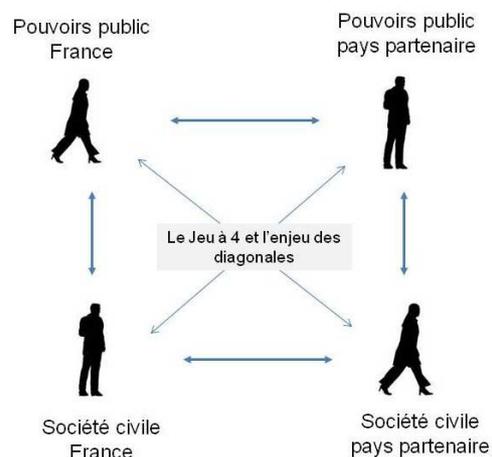
La participation des pouvoirs publics des pays partenaires est inégale selon les PCPA. Elle est réelle et effective dans les PCPA "Expertise sectorielle" alors qu'elle peut être plus discrète et rester plutôt un objectif à moyen terme dans les autres types. Quand elle existe, cette participation crée un contact direct, dans un espace "protégé" et sur un pied d'égalité entre société civile et pouvoirs publics et permet ainsi à ces acteurs d'apprendre à collaborer. La présence des pouvoirs publics des pays partenaires ne doit cependant pas 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. La participation des collectivités territoriales est importante, pour des raisons différentes, dans tous les types de PCPA, plus particulièrement lorsqu'elle permet une concertation entre autorités locales et OSC et lorsque le processus de décentralisation est suffisamment avancé pour qu'il existe de véritables politiques régionales ou locales.

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 6: Le Jeu à 4



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 du « jeu à 4 » est perçue de manière assez différente en fonction du type d'acteurs et surtout du type de PCPA concernés.

- **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.
- **Dans les PCPA "Expertise sectorielle"**, le jeu à 4 permet une meilleure interconnaissance des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux autour d'une

problématique partagée, et permet de renforcer les dynamiques de co-construction des politiques.

- **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 Stratégie opérationnelle des PCPA

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

Resserrement thématique

Le resserrement thématique 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 forte, 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 ce resserrement peut exclure les organisations qui ne s'intéressent pas à la thématique ciblée et la professionnalisation. Il peut donc avoir des répercussions sur le membership et menacer l'idéal de diversité de la société civile (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 et d'accompagnement d'un membership grandissant; un objectif de renforcement du dialogue entre OSC d'une même région et de création éventuelle de structures locales associant membres et non-membres.; un objectif de renforcement des dynamiques locales de concertation entre société civile et autorités locales.

Pour autant, la volonté de construction d'une expertise et d'une influence croissante 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. Pour autant, ils favorisent également les comportements opportunistes et obligent les PCPA à lutter en permanence contre la position de guichet, et à chercher des moyens pour renforcer la cohérence entre les projets de membres et le programme global.

Le fait que les financements soient réservés aux membres (notion d'espace protégé dans lequel la concurrence est moins rude) est un élément intéressant pour les petites OSC peu aguerries, mais il porte en lui le risque d'une dépendance vis à vis du programme et le risque de constitution d'un "club fermé" qui se partage un fonds et n'est pas enclin à s'ouvrir sur l'extérieur.

Par ailleurs la gestion des fonds de projets occupe une part très importante du temps des structures de pilotage, souvent au détriment d'autres préoccupations plus stratégiques.

6 Bilan

Résultats

Les résultats ne sont pas directement comparables d'un PCPA à l'autre. L'appréciation des résultats des différents types des PCPA dépend des contextes et des choix 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'amélioration d'une politique sectorielle dans un pays en transition.

Résultats en termes de "renforcement des capacités de la société civile".

Selon les répondants, c'est dans ce domaine que les résultats sont les plus marqués.

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 leur rédaction et mise en œuvre, et des échanges d'expériences a permis aux OSC d'améliorer 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. L'un des indicateurs de cette professionnalisation est l'accès croissant, pour beaucoup des membres des programmes, à d'autres financements extérieurs.

Les PCPA sont également des créateurs efficaces de liens et de relations entre les différentes catégories d'acteurs impliqués. En organisant les échanges, en favorisant le travail en consortia et la mise en synergie des actions, les PCPA ont fait rentrer le principe de concertation et de dynamique multi-acteurs dans la culture des OSC. Les PCPA ont ainsi permis le 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. Les membres du PCM3 mettent ainsi actuellement en place le REMAJEC, Réseau Marocain de Jeunesse et de Concertation, tandis que d'autres PCPA établissent des structures de type "think-tank" pour organiser la réflexion des membres sur les politiques publiques.

Cependant, les mécanismes de concertation et les instances collectives sont encore souvent très dépendants de l'action des programmes et on manque encore de recul pour juger de leur viabilité.

Résultats "politiques" des PCPA

Les résultats « politiques » des PCPA sont étroitement liés aux contextes et aux types d'objectifs poursuivis.

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

Dans les contextes les plus favorables (ouverture politique, état disposant de ressources, société civile organisée), les résultats dans ce domaine se traduisent notamment par le développement d'une dynamique de prise en charge par les OSC de services essentiels (éducation, culture, formation professionnelle, protection de l'enfance) 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 au niveau local.

Dans des contextes plus difficiles, les PCPA ont pu permettre aux OSC de se réunir régulièrement, de côtoyer les pouvoirs publics nationaux et français et donc de renforcer leur crédibilité et leur visibilité. Dans certain cas comme en Algérie, le PCPA a favorisé le dialogue entre OSC à propos de la nouvelle loi sur les associations.

L'accession à des espaces de concertation entre société civile et pouvoirs publics est un résultat également rattaché à cet objectif.

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. Au Maroc, les tentatives pour faire reconnaître le statut de l'animateur socio culturel, et du volontaire n'ont pas encore abouti aux résultats espérés mais des résultats intéressants ont été obtenus dans

le domaine de la formation professionnelle (reconnaissance des cellules d'orientation et d'insertion professionnelle) et de la reconnaissance des conseils de jeunes.

Les PCPA ont également produits des analyses qui ont pour objectif d'influer sur les politiques publiques. Ainsi, les structures faïtières de Roumanie, Bulgarie et Moldavie ont produit des rapports alternatifs sur le respect des droits de l'enfant dans leurs pays respectifs. Au Maroc, le PCM en collaboration avec d'autres programmes a facilité l'implication des jeunes et OSC dans la concertation sur la nouvelle constitution avec la production d'un mémorandum sur ce sujet.

Gouvernance démocratique

Parmi les résultats les plus visibles, le PROJEG a pu jouer un rôle de médiation et de mobilisation dans la transition démocratique (Mouvement Social). De plus, le PROJEG et ses partenaires ont été actifs dans l'interpellation de la communauté internationale sur la situation guinéenne.

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.

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 (Guinée) ou le rapprochement entre OSC (Congo et Algérie).

En Guinée, le PCPA a pu ainsi jouer un rôle effectif dans l'apaisement des tensions communautaires au niveau local, avec le retour dans les villages de certaines communautés stigmatisées.

Valeur ajoutée de l'instrument PCPA

L'instrument PCPA c'est :

- 6 programmes dans 8 pays
- 700 acteurs (dont une centaine d'organisations françaises)
- 24 millions d'Euros (10 à 15% de la MAAIONG puis de la DPO)
- Plus de 250 projets différents financés

L'instrument PCPA est doté de spécificités et les programmes recèlent un potentiel de leçons apprises. Sa visibilité et son influence au delà des acteurs directement impliqués sont cependant réduites en partie du fait d'une communication externe faible.

En finançant cet instrument, l'Aide française a permis aux acteurs français (y compris à elle même) 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 en partenariat qui touche tous les acteurs du Nord et du Sud. Les PCPA provoquent un renforcement "collectif" de la société civile qui est un élément important de la valeur ajoutée de l'instrument. Ils ont permis à plusieurs centaines d'organisations diverses de participer à des dynamiques multi-acteurs novatrices.

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 et du dialogue entre acteurs de nature différente prend de l'importance.

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 peu d'information sur les effets et impacts de ces projets sur les populations cibles.

7 Analyse prospective

Pérennisation

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.

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.

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. Les PCPA doivent éviter la confusion sur la nature des assemblées plénières et des COPIL. La stratégie consistant à investir (où à chercher à obtenir la création) le plus tôt possible les espaces de dialogues existants semble ainsi la voie nécessaire à une pérennisation du dialogue.
- 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 fait 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.

PCPA et autres programmes

Il existe une diversité de programmes, portés par d'autres bailleurs, ayant des objectifs généraux se rapprochant du PCPA, en matière d'appui au renforcement de la Société Civile du Sud et d'engagement multi-acteurs. L'analyse de ces programmes permet de tirer quelques enseignements utiles aux PCPA :

Des sources d'inspiration pour les PCPA

Face à leurs défis actuels, les PCPA ont intérêt à s'inspirer d'autres programmes afin d'affiner leurs cadres d'analyse, notamment :

- *dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des stratégies d'influences.* Les PCPA s'éloignent d'une conception traditionnelle du plaidoyer en plaçant au centre de cette notion le principe de concertation. Des outils d'analyse d'autres programmes peuvent être utiles aux PCPA (*power analysis/SIDA, stakeholder analysis/DFID, influence ladder, etc.*);
- *dans la logique de double renforcement des capacités:* 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. Dans ce domaine, d'autres bailleurs développent des programmes intéressants en matière de renforcement parallèle des capacités des OSC et des Pouvoirs Publics, notamment au niveau local (tels que le PNUD sur ses programmes d'appui à la gouvernance locale et à la décentralisation; ou certains programmes « Gouvernance » de l'USAID : « Faisons Ensemble » en Guinée, « SANAD » au Maroc, etc.);

- *Dans l'évaluation et la capitalisation des approches.* Un exemple intéressant dans ce domaine est celui de la série de la GTZ "Promoting participatory development in German development cooperation".

Un programme encore largement français

Le rapprochement des PCPA et d'autres programmes du même type apparaît comme une nécessité croissante, afin à la fois de répondre à la logique d'efficacité de l'aide, d'harmonisation des bailleurs et de complémentarité budgétaire dans ce domaine, mais aussi de sortir des difficultés de la coopération française dans certains contextes grâce à une approche de coopération moins bilatérale.

Pour autant, nous faisons le constat d'une faible mobilisation des autres bailleurs autour des PCPA et de l'identité très française des programmes. Face à cette faible mobilisation, nous mettons en avant:

- la nécessité d'une conception ouverte de la complémentarité aux autres programmes, en fonction du type de PCPA concernés (vers des programmes plus « sectoriels » ou plus « démocrates » en fonction de la nature des PCPA concernés);
- la nécessité d'un dialogue préalable renforcé entre les bailleurs eux-mêmes dans ce domaine.

Perspective 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 une méthode d'intervention.

Une thématique

La thématique du renforcement de la société civile du Sud dans son rôle politique reste d'actualité. Malgré des contradictions, l'appui à la société civile reste une des cartes importantes 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).

Dans le cadre de cette thématique, nous avons évoqué plus haut un risque important pour l'instrument PCPA, celui d'une adhésion trop forte au nouveau paradigme "professionnalisation-concertation-influence" et son potentiel de dépolitisation de la société civile. La société civile abandonnerait alors toute velléité de jouer un rôle de contre-pouvoir en échange de perspectives de pérennisation de ses activités.

Des principes d'intervention spécifiques

L'analyse permet de mettre en avant trois principes d'intervention qui caractérisent la « méthode » PCPA, et qui en font la spécificité :

- *la rencontre de société civile à société civile:* malgré ses difficultés de mise en œuvre, il s'agit d'un élément de vision fort, peu présent dans d'autres programmes du même type;
- *la participation des pouvoirs publics à la conception, à la réalisation et au pilotage :* malgré la diversité des modes de participation, qu'il est nécessaire de clarifier, cette dimension des PCPA est considérée comme bénéfique par la plupart de participants;
- *l'organisation sous une forme de programme associatif:* même si cette formule reste porteuse d'ambiguïtés qui peuvent complexifier les stratégies d'influence et de pérennisation, elle permet des avancées dans le domaine de la participation et de l'appropriation du programme par les membres.

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.

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 la 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.

La reprise des principes d'intervention du PCPA sur 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 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 de faire progresser leurs visions du partenariat, et leurs dynamiques de participation et d'appropriation.

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.

Nous avons montré que cette formule peut démontrer différents types d'utilités en fonction des contextes (cf. les trois types de PCPA décrits plus haut). Ses résultats peuvent être importants à condition de renforcer la cohérence, au sein de chaque programme, 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.

8 Principales recommandations

Recommandations stratégiques visant l'instrument

Préciser les orientations 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. 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.

Clarifier les éléments de vision: la poursuite de l'instrument nécessite de remettre à plat ses principes d'intervention principaux et de trouver le moyen de surmonter les contradictions que l'application de ces principes a engendré: concept du programme associatif et contradiction programme-plateforme, niveau de participation des pouvoirs publics, manque de participation des OSC françaises remettant en cause le principe de société civile à société civile, limites du paradigme "professionnalisation-concertation-influence", absence de certains pans de la société civile.

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.

Recommandations transversales visant les programmes

Clarifier les stratégies d'influence: la concertation société civile-pouvoirs publics ayant pris une place prépondérante dans les PCPA, il est nécessaire d'accompagner davantage les membres dans la construction de stratégies d'influence claires et efficaces:

- les stratégies d'influence doivent mieux penser et organiser le terrain de la concertation sur les politiques publiques, qui ne doit pas être confondu avec celui de la concertation sur le pilotage du programme;
- elles doivent permettre de clarifier les relations avec d'autres catégories d'acteurs qui sont susceptibles d'intégrer les PCPA ou avec lesquels des alliances peuvent se nouer. Parmi ces acteurs, deux catégories posent un challenge particulier à l'instrument PCPA, la société civile "islamique" et les "individus connectés".

Éviter l'ambiguïté programme-plateforme: les PCPA doivent parvenir à définir suffisamment tôt dans leur mise en place, 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.

Participation de la société civile française: sous leur forme actuelle, les PCPA doivent impliquer un minimum d'acteurs français pour être pertinents. 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-D et organisations ayant une pratique sociale en France.

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.

Suivi-évaluation-capitalisation: les trois grands types de PCPA doivent avoir des systèmes de suivi avec des indicateurs différents, particulièrement au niveau de l'impact. Plus de travaux transversaux devraient être réalisés: notamment pour améliorer le suivi-évaluation dans le domaine du changement des pratiques des acteurs, ainsi que pour suivre les effets du paradigme "professionnalisation-concertation-influence" sur la société civile des pays partenaires.

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