

Evaluation externe réalisée avec l' appui du F3E pour AIDE ET ACTION
(308 Ev)

**Evaluation intermédiaire du Programme concerté de
Renforcement des capacités des Organisations de la
société civile et de la JEunesse Guinéenne
(PROJEG)**

Rapport final

Septembre 2010

Auteurs :

Daniel NEU

Reiye GANDZOUNOU



Table des matières

I.	INTRODUCTION	3
1.1	L'évaluation intermédiaire d'un projet original.....	3
1.2	Les éléments clés des termes de référence.....	5
1.3	Un déroulement globalement conforme à ces prévisions	6
II.	ANALYSE : DES ELEMENTS POUR UN DIAGNOSTIC	7
1.	Les outils financiers : le fonds d'appui et la ligne réactivité.....	7
1.1	Les lignes directrices et le processus de mise en œuvre du fonds d'appui	7
1.2	La mise en œuvre de la ligne « appui aux initiatives » : actions financées, accompagnement, suivi-évaluation.....	13
1.3	Intérêts, limites et mises en perspective du fonds d'appui aux initiatives	19
1.4	La ligne de réactivité	21
2.	Les collèges régionaux	23
2.1	Un des éléments structurant du programme	23
2.2	L'évolution de « ces institutions » interrogent l'avenir	25
3.	Le pilotage, la conduite et le suivi-évaluation du programme	27
3.1	Le pilotage : des instances de gouvernance bien en place	27
3.2	La conduite : le secrétariat exécutif face à de multiples exigences	30
3.3	Le suivi-évaluation : une démarche inachevée	33
4.	Un bref aperçu sur les activités transversales	35
4.1	Les activités transversales au service du plaidoyer et de la problématique jeunesse.....	36
4.2	Les activités d'accompagnement : la capitalisation et la communication	37
III.	SYNTHESE ET REFLEXION PROSPECTIVE	39
1.	Synthèse au regard des trois critères des termes de référence.....	39
1.1	Pertinence au regard du contexte et des principes fondateurs du programme .	39
1.2	La pertinence au regard de l'objectif global	42
1.3	Appropriation.....	44
1.4	Efficacité.....	46
2.	Réflexions prospectives (orientation et stratégie).....	49
2.1	Nécessité d'une réflexion stratégique et limites de l'apport de consultants externes	49
2.2	L'armature possible d'un arbre logique pour le Projeg	50
2.3	Questions d'orientation en référence aux objectifs.....	53
2.4	Questions de stratégie en référence aux résultats	55

3. Entre le stratégique et l'opérationnel	57
3.1 La prise en compte des deux dimensions transversales	57
3.2 Quatre enjeux pour la deuxième partie de la première phase	61
ANNEXE PARTICULIERE : PROPOSITIONS POUR L'AMELIORATION DU DISPOSITIF DE SUIVI ET D'EVALUATION	62
1.1 Une démarche d'ensemble possible.....	62
1.2 Illustration de la première étape : quels outils possibles pour le dispositif de suivi-évaluation du Projeg ?.....	64
1.3 Illustration de la seconde étape : quels outils retenir ? Par quels outils commencer ?.....	67
1.4 Une démarche d'ensemble cohérente, jusqu'aux indicateurs « déterminants ».....	69

L'évaluation intermédiaire du Projeg

I. INTRODUCTION

Ce rapport rend compte de la mission d'évaluation intermédiaire du Programme concerté de renforcement des organisations de la société civile et de la jeunesse guinéennes (Projeg)¹. Cette mission s'est déroulée en Guinée et en France aux mois de mai et juin 2010.

1.1 L'évaluation intermédiaire d'un projet original

Contexte

Le Projeg été initié dès les années 2003-2004 et préparé fin 2006 par une étude préalable. Il a commencé par une phase pilote de douze mois (novembre 2007-novembre 2008)² et s'est poursuivi par une phase programme de quatre ans (novembre 2008-novembre 2012). Le financement de cette dernière a été prévu en deux conventions biannuelles successives. L'évaluation intermédiaire intervient à mi-parcours de cette phase programme, avant le renouvellement de la première convention de financement.

La préparation et la mise en œuvre du Projeg ont été profondément marquées par les événements qui ont bouleversé la Guinée au cours de ces dernières années et de ces derniers mois. L'aggravation de la dégradation de la situation économique à partir des années 2005-2006 a conduit aux grèves générales, au soulèvement de la jeunesse et à la répression violente de janvier 2007. La prise du pouvoir par une junte militaire en décembre 2008 a entraîné de fortes tensions dès l'annonce, en avril 2009, de l'intention des militaires de se maintenir à la tête de l'Etat. Ces tensions ont atteint leur paroxysme avec les massacres du 28 septembre 2009 à Conakry. Un processus de sortie de crise a été amorcé début 2010. Il conduit au premier tour des élections présidentielles, le 27 juin 2010. La situation politique à l'issue de ce processus électoral sera déterminante pour le déroulement du Projeg. Il n'est pas possible de l'anticiper aujourd'hui.

¹ Il est complété par un résumé d'une dizaine de page, et par un document qui rassemble cinq annexes, les termes de références (annexe 1), la proposition méthodologique et financière (annexe 2), la liste des personnes rencontrées au cours de la mission (annexe 3), la bibliographie (annexe 4), la chronologie du Projeg et des événements politiques (annexe 5).

² Cf. annexe 5.

Objectifs

Une évaluation à mi-parcours doit aider les acteurs d'un programme à tirer le bilan de leur action, à réfléchir à d'éventuels ajustements de leur stratégie, et à prévoir les possibles améliorations de leurs pratiques.

Ce rapport s'adresse donc prioritairement à ces acteurs. Ils connaissent aussi bien les attendus et le déroulement du programme que les évaluateurs ; ceux-ci ne sont donc pas résumés ici³. Par contre, les caractéristiques originales du Projeg déterminant l'évaluation méritent d'être rappelées.

Un PCPA

Le Projeg est un des programmes concertés pluri-acteurs (PCPA) soutenu par la Coopération française.

Ces programmes visent, dans les pays où ils interviennent, à renforcer les organisations de la société civile (OSC) et notamment à accroître leurs capacités collectives à influencer les politiques publiques par le dialogue. Ils sont fondés sur une certaine conception de la société civile. Ils définissent celle-ci comme un ensemble d'acteurs partageant des valeurs communes, et qui entendent, au nom de ces valeurs, concourir à la paix, aux respects des droits de l'Homme, aux progrès de la démocratie, et contribuer à la lutte contre la pauvreté et les inégalités et pour le développement durable.

Leur montage institutionnel est original. Ils fonctionnent sur un modèle quasi associatif. Leur maîtrise d'ouvrage est assurée par une assemblée plénière d'organisations membres (ici, dans le cas du Projeg, des OSC guinéennes et françaises). Ils sont pilotés par un comité qui réunit des représentants de cette assemblée et des pouvoirs publics des deux pays (dénommé ici Copil). Ils sont mis en œuvre par une petite équipe ad hoc (ici le secrétariat exécutif ou SE) selon une stratégie de faire-faire et d'appui aux acteurs.

Ces différentes structures ne sont pas des personnes morales. Ce montage nécessite un portage par une ONG française dénommée chef de file ou ONG garante (ici Aide et Action).

Des caractéristiques originales à prendre en compte par l'évaluation

Les évaluations des PCPA doivent prendre en compte leur originalité.

> Ces programmes, le Projeg en particulier, sont des « programmes processus ». Ils ne suivent pas une programmation préétablie pour atteindre des résultats précisément définis à l'avance. Ils se construisent sur un mode itératif, d'étape en étape. Dès lors, leur évaluation ne peut pas procéder, comme pour un projet classique, en comparant prévision et réalisation. Elle doit plutôt apprécier des progressions et des processus d'apprentissage.

Cette remarque vaut particulièrement pour le Projeg : ces objectifs spécifiques et ces résultats attendus sont exprimés en termes très généraux⁴. Il est intervenu dans un contexte particulièrement instable qui a exigé une forte capacité d'adaptation.

³ Il figure dans une synthèse des termes de référence de l'évaluation jointe au résumé..

⁴ Pour mémoire, les résultats visés par le Projeg sont les suivants (cf. les termes de référence de l'évaluation page 6) :

- la capacité opérationnelle et la bonne gouvernance des OSC guinéennes appuyées par le Projeg sont renforcées ;
- des cadres de concertation et de mise en réseau construits autour d'un partenariat pluri-acteurs sont fonctionnels ;

...

- > Les différents PCPA, encore peu nombreux, reflètent les spécificités des noyaux d'acteurs à leur origine et essentiellement les caractéristiques de leur société civile et de leur contexte politique⁵. La comparaison entre projets analogues, souvent utilisée en évaluation, ne fonctionne pas vraiment en ce qui les concerne.
- > Leurs instances de gouvernance ne préexistent pas à leur action. Leur construction fait partie de leurs résultats attendus. Elles constituent donc aussi un objet particulier à évaluer.
- > Les PCPA, on vient de le rappeler, sont construits sur une certaine conception de la société civile et de son rôle politique. Cette conception, fondée sur des valeurs, fait partie des références de l'évaluation. Le respect de ces valeurs devient un des critères à prendre en compte.

1.2 Les éléments clés des termes de référence

Critères principaux, questions évaluatives et points d'attention

Les termes de référence de l'évaluation du Projeg mettent en avant trois critères principaux pour guider et structurer sa démarche : l'appropriation, la pertinence et l'efficacité. Ils formulent une quinzaine de questions évaluatives. Celles-ci concernent d'une part trois objets principaux : l'organisation collective du programme (la gouvernance, les collèges régionaux), les démarches et outils de soutien aux initiatives (et leurs résultats) et le dispositif de suivi-évaluation. Elles portent d'autre part sur deux questionnements plus transversaux, la capacité d'adaptation du Projeg et la problématique jeunesse.

Les commanditaires demandent aux évaluateurs de porter une attention particulière à quatre points : le fonds d'appui⁶, les collèges régionaux, le dispositif de suivi-évaluation, et à la problématique jeunesse. Ils souhaitent des recommandations spécifiques sur ces quatre points pour la deuxième partie de la phase programme du Projeg. Ils attendent par ailleurs que l'évaluation propose des pistes qui concourent à la « promotion de la bonne gouvernance », à l'amélioration de l'organisation collective du programme et à l'évolution de sa stratégie.

Recommandations méthodologiques

Les termes de référence proposent aux deux consultants un déroulement en quatre phases (1° travail préparatoire en France et à distance, 2° mission en Guinée, 3° mission en France, 4° rédaction et restitution). Ils prévoient une réunion de cadrage avec le comité de pilotage de l'évaluation et trois temps de restitution : une « à chaud » en fin de mission, la seconde auprès de ce même comité au vu de ce rapport provisoire, la troisième après la validation du rapport final lors d'une réunion du Copil.

La mission en Guinée est prévue sur une quinzaine de jours en trois temps, d'abord à Conakry, puis en région, enfin à Conakry. Elle accorde une large place aux rencontres avec les OSC engagées dans l'action.

-
- des OSC guinéennes et françaises ont influencé les politiques par leur plaidoyer sur les problématiques de la dette, la lutte contre la corruption, la gestion foncière et l'environnement minier ;
 - l'expression de la jeunesse et sa participation sont prises en compte dans l'obtention des résultats attendus par le Projeg.

⁵ Sud-Est de l'Europe (Roumanie, Bulgarie, Moldavie), Maroc, Cameroun, Algérie, Guinée, Congo (Brazzaville).

⁶ Le fonds d'appui ne figurait pas parmi les points d'attention proposés par le comité de pilotage.

1.3 Un déroulement globalement conforme à ces prévisions

La mission d'évaluation s'est globalement déroulée conformément à ces prévisions. Une première réunion de travail avec le secrétariat exécutif et le F3E (le 7 mai 2010 à Paris) a précédé le comité de pilotage du 18 mai. La mission en Guinée s'est déroulée du 22 mai au 9 juin. Le dernier entretien avec les acteurs français est intervenu le 29 juin 2010⁷.

Ce rapport est organisé en deux grandes parties. La première consacrée à l'analyse est organisée par « objet », la seconde propose une synthèse par « critère » puis quelques éléments susceptibles de contribuer aux réflexions préalables à l'ajustement de la stratégie du programme. Une annexe particulière est consacrée à l'amélioration du dispositif de suivi et d'évaluation.

⁷ Le journal détaillé de la mission figure à l'annexe 3 de ce rapport.

II. ANALYSE : DES ELEMENTS POUR UN DIAGNOSTIC

La première partie de ce rapport est consacrée à l'analyse de la mise en œuvre du Projeg. Elle examine d'abord les éléments du programme les plus directement reliés aux questionnements des termes de référence et du comité de pilotage : les outils financiers, les collèges régionaux, le pilotage, la conduite et le suivi du projet. Elle aborde ensuite plus succinctement les autres activités du Projeg moins directement visées par ces questionnements.

1. Les outils financiers : le fonds d'appui et la ligne réactivité

Les outils financiers, le fonds d'appui et la ligne réactivité sont des éléments centraux dans le Projeg : leur budget représente près de 50 % du budget total du programme ; la mise en œuvre du fonds d'appui a mobilisé une grande partie de l'énergie de Copil et du secrétariat exécutif au cours de ces deux dernières années⁸.

Ce chapitre aborde successivement ces deux outils. Il examine d'abord les lignes directrices et les procédures du fonds, puis ses résultats avant de proposer une première synthèse sur cet outil majeur.

1.1 Les lignes directrices et le processus de mise en œuvre du fonds d'appui

Les lignes directrices et les procédures du fonds ont évolué depuis le début de la phase pilote. Leur dernière version, qui figure dans le document « proposition d'actions 2009 » et dans le manuel des procédures du programme⁹, distingue deux types d'actions, nationales ou régionales. Celles-ci bénéficient de taux de subventionnement différents, 65 % ou 85 %, mais toutes deux sont régies par les mêmes règles. Elles ne sont donc pas différenciées dans l'analyse qui va suivre. (Les premières, les actions nationales, sont restées peu nombreuses et leur nombre a chuté de la phase pilote à la phase programme¹⁰.)

1.1.1 *L'obligation d'agir en consortiums, une innovation pertinente*

Les initiatives doivent être proposées par un consortium d'au moins trois OSC pour être éligibles au fonds. Cette règle, qui oblige les OSC à se regrouper, apparaît comme une innovation originale parmi les outils financiers analogues.

Elle a pour objectif d'accroître les habitudes de coopération entre OSC et de faciliter les transferts d'expériences entre elles, avec le risque de complexifier le montage et la mise en œuvre des actions.

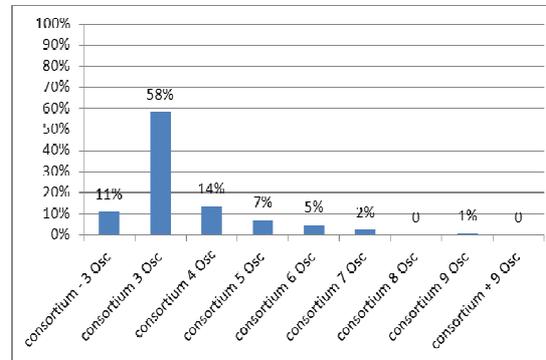
Elle aboutit à la constitution d'alliances de trois ou quatre OSC. Les regroupements d'un nombre plus important d'acteurs sont encore peu fréquents (cf. graphique ci-dessous).

⁸ Soit 1,12 million d'euros pour un budget total de 2,45.

⁹ Ces deux documents ne sont pas datés. Le premier doit sans doute dater du début de l'année 2009 et le second de l'été de la même année.

¹⁰ 6 actions financées sur 40 en phase pilote, 1 sur 38 en première année de phase programme, selon les données des termes de référence de l'évaluation.

Figure 1 : Répartition par classe de taille des 125 consortiums dont les propositions ont été examinées en juillet 2009



Globalement, les consortiums rencontrés au cours de la mission semblent plutôt bien fonctionner. Les différents échos recueillis par ailleurs confirment cette impression¹¹. Ils n'évoquent que deux ou trois cas de blocages liés au dysfonctionnement de consortiums. Les OSC interviewées ont apprécié cette formule qui provoque des regroupements variés. Certains réunissent des OSC de même dimension et d'expérience analogue, d'autres associent des organisations de même force qui interviennent dans des domaines très différents. D'autres enfin fédèrent des structures aux capacités initiales très contrastées. Les modes d'organisations internes de ces consortiums apparaissent aussi variés.

Cette formule permet à des organisations « débutantes » qui n'ont pas encore leur agrément de passer à l'action au sein de consortium dont « l'organisation porteuse » est plus expérimentée¹². Elle ouvre également la possibilité à des non-membres de l'assemblée plénière de participer aux activités du programme.

Le plus souvent, cette mise en consortium est présentée par les personnes rencontrées comme un vecteur d'apprentissage et de transparence. Parfois elle concrétise des alliances ou des relations de proximité anciennes. Elle peut, au contraire, être le fruit de rencontres récentes, occasionnées par exemple par les réunions des collèges régionaux. Il faut sans doute respecter cette diversité et ne pas attendre des effets systématiques de ces coopérations ponctuelles. Certaines seront porteuses de partenariats structurels et durables, d'autre non. Cette disposition renforce globalement le fonctionnement en réseau des OSC et leurs capacités à collaborer entre elles. Il n'est pas certain qu'il soit pertinent de vouloir systématiquement « pérenniser les dynamiques des consortiums après la mise en œuvre des actions » comme semble le souhaiter certains documents du programme.

1.1.2 Trois axes et quatre thèmes de plaidoyer cohérents avec les orientations du programme mais encore inégalement appropriés par les OSC

Pour être éligibles au fonds, les actions doivent « concourir à l'opérationnalisation des axes du programme : professionnalisation des OSC, plaidoyer et lobbying, promotion de la jeu-

¹¹ Les entretiens avec les coordinateurs régionaux, les rapports de mission du responsable suivi-évaluation.

¹² Ces « organisations porteuses », qui sont forcément membres du Projeg, représentent le consortium et contractent avec le Projeg lorsque leur projet est sélectionné. Les lignes directrices précisent les caractéristiques auxquelles elles doivent satisfaire, des caractéristiques « classiques » pour ce type de dispositif, qui confirment les capacités de ces organisations à mener les projets à bonne fin.

nesse »¹³. Le document de proposition d'actions 2009 où figure cette règle indique par ailleurs les thématiques de plaidoyer du programme : environnement minier, réduction de la dette, gestion foncière et lutte contre la corruption. Ces trois axes et ces quatre thèmes, cohérents avec les orientations du Projeg, ne sont pas explicités dans ce document. Ils ont par contre fait l'objet d'ateliers et de débats lors de la première assemblée plénière de la phase pilote en avril 2008 ; ils ont été repris dans un texte « Notes d'orientations du Projeg » finalisé en avril 2009 ; ils ont fait l'objet d'échanges lors des réunions des collèges régionaux. Malgré ces efforts, ils semblent encore incomplètement appropriés par les OSC rencontrées au cours de la mission.

Ce constat reflète sans doute le processus continu d'adhésion au programme : toutes les OSC n'ont pas la même ancienneté au sein du Projeg, et logiquement pas la même compréhension de ses orientations.

Il traduit aussi des difficultés spécifiques dans la perception (ou la définition) de certains axes :

- La professionnalisation est un terme tellement usité qu'il devient difficile à interpréter. En la matière, l'objectif actuel du Projeg semble plutôt de renforcer les qualités et les compétences spécifiques que les OSC doivent développer pour agir plus efficacement sur les politiques publiques. (Mais ces qualités et ces compétences ne sont pas précisément définies). La plupart des OSC, à la suite d'ailleurs de l'étude préalable de 2006¹⁴, comprennent apparemment le terme de façon beaucoup plus exhaustive. Elles incluent dans leur proposition d'action toutes les activités classiques de « renforcement des capacités » des OSC, ou assimilent, comme un certain nombre de leurs partenaires, professionnalisation et spécialisation thématique.
- Interrogées sur ce qu'est une action de plaidoyer, les OSC que nous avons rencontrées ont répondu de façon hétérogène. Pour certaines, il s'agit d'actions de sensibilisation des populations sur des thèmes très généraux, pour d'autres d'actions ciblées sur les pouvoirs publics pour les convaincre de changer leur pratique.

Cette appropriation encore inégale est aussi révélatrice de différences entre les objectifs du Projeg et les premières attentes des OSC. Le fonds est au service de ces objectifs spécifiques (peser sur certaines politiques). Beaucoup d'OSC s'attendaient à ce qu'il soit conçu pour accompagner leur propre « professionnalisation » et le développement de leurs savoir-faire dans les domaines de spécialisation qu'elles ont développés au cours de leurs actions antérieures. Elles ont eu du mal à « comprendre où le Projeg voulait aller ». Toutes ne voient pas encore « comment aller sur ce chemin ».

1.1 ;3 D'autres règles appréciées et/ou pertinentes dont il faudra surveiller les effets

Les autres composantes des lignes directrices ne suscitent pas de commentaires particuliers. A noter cependant :

- > Contrairement à beaucoup d'autres programmes analogues, le Projeg n'a fixé ni plancher ni plafond au budget des propositions soutenues par le fonds d'appui. La règle de cofinancement de 10 % en cash¹⁵ et l'obligation faite aux OSC de faire apparaître leur quote-part

¹³ Cf. le document de proposition d'actions 2009 déjà cité.

¹⁴ « Diagnostic des organisations de la société civile en Guinée. Etude préalable à la mise en place du programme concerté pluri-acteurs », rapport provisoire, avril 2007, 64 pages sans les annexes.

¹⁵ Pour les actions « régionales ». Les 5 % restant devant être amenés sous forme de valorisation.

sur leur compte en début d'action assure la régulation habituellement attendue de l'encadrement des budgets. Elle permet à chacun d'adapter les dimensions de son action en fonction de ses ressources.

Cette règle, appréciée par les OSC que nous avons rencontrées, apparaît appropriée à leur pratique. Elle conduit à des actions assez courtes (6-8 mois) pour un budget moyen d'environ 85 millions de francs guinéens (12 000 euros) pour les 125 actions examinées par le comité mixte de juillet 2009.

Mais selon le tableau ci-dessous, ce budget moyen des actions sélectionnées aurait augmenté au fur et à mesure de la mise en œuvre du programme¹⁶. Cette progression n'est pas forcément révélatrice de dysfonctionnements, ni annonciatrice d'une évolution non souhaitée. Mais elle mérite peut-être attention. On a déjà vu, sur des instruments financiers analogues, que l'obligation du cofinancement n'assure pas toujours durablement l'adaptation des dimensions des projets aux capacités de leurs initiateurs. Ce mécanisme de régulation se dérègle parfois au fur et à mesure de la répétition des cycles de propositions.

Tableau 1: Evolution du budget des actions sélectionnées

	Nombre d'actions	Subvention Projeg		Budget des actions	
		Total	Moyenne	Total	Moyenne
Actions financées durant la phase pilote	40	1 186	30	1 763	44
Actions examinées lors du CM de juillet 2009	125	9 113	73	10 721	86
Actions classées « OK » lors du CM de juillet 2009	25	2 313	93	2 759	110
Actions classées « OK » lors du CM d'avril 2010	22	2 479	113	2 916	133

En millions de francs guinéens

CM : Comité Mixte

	Nombre d'actions	Subvention Projeg		Budget des actions	
		Total	Moyenne	Total	Moyenne
Actions financées durant la phase pilote	40	169 416	4 235	251 799	6 295
Actions examinées lors du CM de juillet 2009	125	1 402 003	11 216	1 649 416	13 195
Actions classées « OK » lors du CM de juillet 2009	25	355 809	14 232	424 392	16 976
Actions classées « OK » lors du CM d'avril 2010	22	381 385	17 336	448 688	20 395

En euros

- > Les dépenses d'équipement ne sont pas éligibles au fonds d'appui. Cette règle, cohérente avec le type d'initiatives qu'entend soutenir le Projeg, est parfois critiquée par les organisations rencontrées. Elles estiment qu'un projet « d'appui à la professionnalisation » devrait aider les OSC à s'équiper. (Leur remarque souligne l'ambiguïté de l'usage de ce terme par le programme).

Elles regrettent également qu'une partie de leurs coûts fixes ne puisse pas être prise en compte sur le budget des projets. Cette disposition fréquente des fonds d'appui aux OSC n'est effectivement pas forcément très saine. Chacun sait que les OSC devront, de toute façon, financer une partie de leurs frais de gestion sur le budget de leur projet. Ne pas leur

¹⁶ Ces chiffres restent à vérifier avec le SE.

permettre officiellement de le faire n'est pas forcément une bonne façon de régler le problème.

1.1.4 Un processus d'instruction original et transparent qui contribue à l'accessibilité du fonds

Le processus d'instruction des initiatives proposées au financement du fonds a été mis au point progressivement¹⁷. Organisé en continu, selon quatre étapes successives, il est apprécié par les OSC pour sa transparence et son accessibilité.

Les quatre étapes du processus

Ce processus fait intervenir successivement les coordinateurs régionaux du Projeg (salariés, membres de son secrétariat exécutif), les comités d'instruction régionaux désormais composés de personnes élues par les collèges régionaux, le comité mixte qui réunit des membres du secrétariat exécutif et des membres du Copil et enfin le Copil lui-même. Ses quatre étapes sont les suivantes :

1. Le coordinateur régional vérifie l'éligibilité et la faisabilité des actions.
2. Le comité d'instruction régional apprécie leur pertinence et leur cohérence au regard des projets associatifs du consortium, du contexte local et des axes du programme.
3. Le groupe mixte procède à une analyse de l'ensemble des actions et fait des propositions de sélections en examinant notamment leur pertinence au regard des axes du programme et du contexte national.
4. Le comité de pilotage sélectionne les actions au vu des propositions du comité de pilotage.

Ce processus n'est pas activé à échéances fixes, après le lancement d'appels à propositions, comme souvent sur ce type d'instrument financier. Les OSC peuvent déposer leur canevas d'actions à tout moment. L'instruction est rythmée par les réunions des comités de pilotage qui se réunissent trois fois dans l'année.

Le comité mixte ne présélectionne pas les propositions après notation mais après un large débat. Il ne formalise donc pas ses avis par une grille de notation mais par un argumentaire rédigé. Ces avis, après validation du Copil, sont restitués publiquement aux intéressés lors des réunions des collèges régionaux.

Ce processus s'appuie sur deux documents supports, un canevas de présentation des actions renseigné par les OSC, une grille d'analyse d'abord renseignée par le coordinateur régional. Ces deux documents supports sont d'une grande simplicité.

Un processus pertinent

L'organisation de l'instruction en quatre étapes permet théoriquement à chaque catégorie « d'examineur » d'analyser le dossier de son point de vue (technique pour le coordinateur, au regard du contexte et des acteurs locaux pour les comités d'instruction, des orientations du programme et du contexte national pour le comité mixte). Chacun est dans son rôle. L'analyse finale est complète. Le nombre de personnes impliquées dans le processus garantit sa transparence. La participation d'un acteur de proximité tout au long du processus permet de dépasser,

¹⁷ Il a été notamment débattu et mis au point lors du comité de pilotage du mois de mai 2009.

au moins en partie, les problèmes de forme. Les bons projets mal présentés gardent une chance.

Le comité mixte reste cependant l'instance principale de ce processus. A lire ses comptes rendus et écouter ses membres, il a mieux maîtrisé son rôle au fur et à mesure qu'il se réunissait. Sa mixité SE/Copil en fait un lieu d'apprentissage intéressant. Il a élargi et systématisé le champ de ses observations en devenant plus attentif à la pertinence (le rapport entre l'analyse du contexte et les objectifs de l'action) et à la cohérence interne des propositions (l'adéquation objectif, résultat, activité, budget). Sa jurisprudence a logiquement évolué : des arguments de non-sélection qui n'étaient pas utilisés lors de ses premières réunions, apparaissent dans ces dernières délibérations.

Cette évolution positive a cependant deux inconvénients :

- Elle semble perturber des membres des comités d'instruction régionaux si on en croit ceux rencontrés au cours de la mission. Certains s'interrogent sur leur rôle. Les plus expérimentés d'entre eux regrettent de n'avoir pas un mandat plus précis, appuyé sur une grille d'évaluation plus ciblée, clarifié au cours de formations communes.
- Elle perturbe les OSC lorsque leurs propositions sont refusées deux fois, avec des arguments différents d'un examen à l'autre.

Un processus apprécié

Les OSC rencontrées apprécient cependant globalement ce processus de sélection.

Elles le jugent :

- accessible, entre autres, parce que le canevas de présentation des actions est assez facile à renseigner¹⁸ (à l'inverse de ceux d'Aischa et du Pacnop, les deux projets d'appui aux OSC guinéennes financés par l'Union européenne qui leur sont théoriquement accessibles) ;
- transparent, notamment parce que les raisons des décisions du comité de pilotage sont clairement données en public, lors des réunions des collègues, et que chacun peut alors questionner et s'expliquer ;
- vecteur d'apprentissage, en particulier grâce au débat suscité par ces restitutions des décisions du Copil et par la possibilité d'améliorer les propositions et de les représenter en continu.

Ces appréciations positives confirment la qualité du mécanisme d'instruction mis en place par le Projeg. Elles méritent parfois d'être nuancées :

- l'accessibilité au fonds d'appui est effectivement forte, mesurée au nombre de dossiers déposés et examinés. Elle l'est moins, appréciée au nombre de dossiers effectivement financés par année (cf. chiffres ci-dessous)¹⁹ ;

¹⁸ Un peu trop simple, disent les plus « techniciens » de nos interlocuteurs. Ils lui reprochent de ne pas assez guider la démarche des OSC et de ne pas faciliter ensuite l'examen des actions. Ils jugent qu'il ne prépare pas assez les OSC à la rédaction de documents plus complexes souvent exigés par les bailleurs et notamment par l'Union européenne. (Est-ce un objectif du Projeg ?). Certains suggèrent de proposer des canevas différents selon les axes du Projeg pour mieux faciliter la rédaction des propositions sans complexifier ces documents.

¹⁹ Le processus de sélection des projets qui vont bénéficier d'Aischa n'est pas tout à fait terminé. Il n'est donc pas encore possible de comparer les deux projets en termes d'accessibilité. Mais il semble bien que les deux projets devraient finalement soutenir à peu près le même nombre de projets de dimension analogue sur le même pas de temps (ça sera à vérifier).

...

- les explications des décisions du Copil satisfont toujours les porteurs de projet sélectionnés mais pas systématiquement ceux qui ont été recalés. Cette insatisfaction a plusieurs causes : les explications écrites du comité mixte sont parfois succinctes (leur qualité semble s'être améliorée au fil des temps). Elles ne lèvent pas toujours des incompréhensions fortes qui subsistent sur la signification des axes (professionnalisation plaidoyer). Elles renvoient parfois à des règles ou à des critères qui n'étaient pas très explicites, ou qui traduisent des évolutions de la jurisprudence du comité mixte qui n'ont pas suffisamment fait l'objet d'explications préalables ;
- la possibilité de déposer une nouvelle proposition à tout moment incite les OSC à retravailler leur proposition. Mais elle n'est effectivement source d'apprentissage pour les plus « faibles » d'entre elles que lorsque celles-ci bénéficient d'un appui de proximité suffisamment proactif.

Un dispositif exigeant, dont l'efficacité pose question

Les quatre étapes de l'instruction mobilisent beaucoup d'énergie. Par exemple, le dernier comité mixte a réuni onze personnes durant sept jours²⁰. Il a examiné 85 propositions et pré-sélectionné 22. Certes l'indicateur $77/22 = 3,5$ jours de travail par action présélectionnée n'a aucun sens. Mais au regard des autres enjeux du Projeg, on peut se demander si une partie de ces temps de travail communs entre SE et représentants du Copil ne serait pas mieux valorisée sur d'autres sujets.

1.2 La mise en œuvre de la ligne « appui aux initiatives » : actions financées, accompagnement, suivi-évaluation

1.2.1 Synthèse quantitative : une centaine d'actions financées, une action sélectionnée sur quatre proposées

La synthèse du nombre d'actions proposées par les OSC au soutien du Projeg et finalement sélectionnées par lui n'est pas facile à établir. Le programme n'a pas mis en place un outil de suivi de son principal outil financier qui permette d'obtenir des renseignements récapitulatifs à jour et en lecture immédiate.

Durant la phase pilote

Les documents auxquels la mission a eu accès ne donnent pas d'informations sur le nombre de propositions examinées durant la phase pilote. Le comité de pilotage de juillet 2008 a validé la décision de financement de 38 actions réparties comme l'indique le tableau ci-dessous. Deux autres actions d'envergure nationale ont dû être validées lors de la réunion du comité de pilotage suivant.

Dès lors l'impression de plus grande accessibilité du Projeg repose plus sur la facilité d'y concourir que sur une plus grande chance de bénéficier de ses soutiens. Est-ce qu'en fine, ce sont les mêmes types d'OSC et de projets qui bénéficient des deux programmes ? Il serait intéressant de pouvoir répondre à cette question. En tous cas, l'un et l'autre ne génèrent pas les mêmes types d'apprentissage et traduisent des conceptions différentes de la société civile.

²⁰ Du 9 au 11 mars, du 1 au 2 avril et du 8 au 9 avril 2010, selon « les instructions du groupe mixte période du 9 mars au 9 avril » daté du 15 avril 2010.

Tableau 2 : Nombre d'actions sélectionnées durant la phase pilote

	Prof.	Jeunesse	Plaidoyer	Total
Basse-Guinée	4	1	0	5
Haute-Guinée	3	3	0	6
Moyenne-Guinée	6	3	2	11
Guinée forestière	6	2	0	8
Conakry	1	2	1	4
France + Guinée	1	2	1	4
TOTAL	21	13	4	38
	55 %	34 %	11 %	100 %

Source : « Les propositions d'actions validées par le comité de pilotage », session du 17 au 20 juillet 2008, page 11.

	Prof.	Jeunesse	Plaidoyer	Total
Actions locales	20	11	2	33
Actions nationales	1	2	4	7
Total	21	13	6	40
	52,5 %	32,5 %	15 %	100 %

Source : Compte rendu final de la phase pilote, page 17.

Ainsi, 60 % des actions d'envergure locale financées concernent alors l'axe « professionnalisation », sans doute l'axe où les OSC participantes ont initialement le plus d'expériences et de compétences, à l'inverse de l'axe « plaidoyer » qui ne réunit que 6 % de ces actions. Les premières actions de plaidoyer « régionales » concernent l'accès des femmes au foncier à Mamou, la vulgarisation du code minier à Koumbia et Tougué, les démarches de contrôle citoyen des finances communales dans une commune de Conakry.

Durant la première partie de la phase programme

Selon le rapport d'activités intermédiaire de la phase programme (avril 2010), 154 propositions d'actions ont été examinées par le comité mixte et 38 d'entre elles ont été sélectionnées par le Copil, soit environ une sur quatre.

L'axe « professionnalisation » continue de focaliser un grand nombre de propositions (près de la moitié du total). Mais celles-ci ne semblent pas correspondre aux attentes du comité mixte et du Copil. Seules 15 % d'entre elles sont sélectionnées. Les actions « jeunesse » sont à la fois peu nombreuses et peu sélectionnées. Ce faible score reflète sans doute l'ambiguïté de ce classement « jeunesse »²¹. Il traduit peut-être aussi les difficultés que rencontrent les OSC pour proposer des actions pertinentes sur ce thème. Le nombre et le taux de sélection des actions de plaidoyer s'accroissent. Ces actions concernent notamment les thématiques foncières et minières (elles représentent chacune 40 % des actions proposées par le comité mixte de juillet 2009 sur cet axe).

²¹ Une action de renforcement des capacités d'association de jeunes est-elle une action jeunesse ou professionnalisation ?

Tableau 3 : Nombre d'actions reçues et sélectionnées en début de première phase²²

	Prof.			Jeunesse			Plaidoyer			Total		
	reçue	Sélect.	%	reçue	Sélect.	%	reçue	Sélect.	%	reçue	Sélect.	%
Basse-Guinée	7	1	14 %	3	1	33 %	5	3	60 %	15	5	33 %
Haute-Guinée	13	2	15 %	7	1	14 %	15	6	40 %	35	9	26 %
Moyenne-Guinée	31	5	16 %	13	2	15 %	9	4	44 %	53	11	21 %
Guinée forestière	16	1	6 %	6	0	0 %	11	7	64 %	33	8	24 %
Conakry	8	2	25 %	5	0	0 %	4	2	50 %	17	4	24 %
France	0	0		0	0		1	1	100 %	1	1	100 %
TOTAL	75	11	15 %	34	4	12 %	45	23	51 %	154	38	25 %
	49 %	29 %		22 %	11 %		29 %	61 %		100 %	100 %	

Source : Annexe du Bilan novembre 2008-mars 2010, page 23.

Le décompte proposé par ce rapport intermédiaire n'inclut pas les vingt-deux actions sélectionnées par le Copil en mai 2010. Le mode de présentation des résultats du comité mixte change à partir de cette période. Il n'individualise plus les actions « jeunesse ». Celle-ci est désormais considérée comme une dimension transversale.

Tableau 4 : Nombre d'actions présélectionnées par le comité mixte d'avril 2010

	Prof.	Plaidoyer	Total
Basse-Guinée	1	5	6
Haute-Guinée	1	3	4
Moyenne-Guinée	3	1	4
Guinée forestière	1	1	2
Conakry	4	1	5
France	1	0	1
TOTAL	11(*)	11	22

(*) Dont 8 actions portées par des associations de jeunes.

Source « Instruction du groupe mixte, période du 9 mars au 9 avril 2010 », page 3.

Au final, selon ces données²³, le fonds d'appui aurait soutenu 100 initiatives (40 + 38 + 22) au cours de sa phase pilote et des deux premières années de sa phase programme, 92 en région, 8 à dimension nationale ou portées par une OSC française. Durant ces deux dernières années, le comité mixte aura examiné 239 propositions (154 + 85) pour en sélectionner 60.

1.2.2 Eléments qualitatifs : des mises en œuvre apparemment maîtrisées, des effets probablement inégaux, des exemples réussis encore insuffisamment valorisés

L'analyse qualitative d'une centaine d'actions réparties sur l'ensemble du territoire de la Guinée est hors de portée d'une mission d'évaluation de quelques jours quand elle ne peut pas s'appuyer sur un dispositif de suivi-évaluation performant. Une lecture rapide des documents

²³ Qui restent à vérifier avec le SE.

de proposition, une grosse vingtaine d'entretiens d'une à deux heures avec des représentants de consortiums, les discussions avec les membres du SE et du Copil ne permettent pas de construire un jugement très argumenté. Elles peuvent se résumer en six remarques :

- > En nous référant à l'évaluation ou à l'accompagnement de dispositifs analogues, la qualité formelle des documents de présentation des actions apparaît inégale. Ce n'est pas forcément un défaut. Cela prouve que le dispositif de sélection est capable de sélectionner des bons projets malgré leur présentation. L'objectif premier du Projeg n'est pas forcément d'apprendre aux OSC à rédiger des documents projets compatibles avec les normes de l'Union européenne. D'autres programmes s'y attachent. Cette inégale qualité ne préjuge pas des apprentissages suscités par l'écriture de ces documents projets ni par les appuis prodigués pour accompagner leur élaboration.
- > Au vu de ces documents, les objectifs des actions sélectionnées sont effectivement cohérents avec ceux du programme. Ces actions apparaissent la plupart du temps fondées sur une bonne connaissance des territoires et leurs démarches globalement cohérentes. Mais un certain nombre d'entre elles, notamment sur l'axe professionnalisation, sont des actions très standards et très peu spécifiques. On peut se demander si la vocation du Projeg est bien de financer ce type d'action.
- > Au dire de l'ensemble des interlocuteurs, et selon les rapports des deux missions de suivi des actions réalisées par le chargé du suivi-évaluation du programme²⁴, la quasi-totalité des actions ont été menées (ou sont en train d'être menées) à bien. Elles sont globalement réalisées comme elles avaient prévues de l'être, avec les inévitables impondérables et difficultés du terrain. Leur dimension « pluri-acteurs » apparaît bien comme une marque de fabrique très largement partagée (même si tous les acteurs « convoqués » par les actions n'y participent pas toujours comme prévu).
- > Les effets directs de ces actions apparemment bien maîtrisées sont difficiles à apprécier. Ils sont, à l'évidence, inégaux. Mais cette remarque (sur le manque de lisibilité des effets) pourrait s'appliquer à toute série de plusieurs dizaines de microprojets de ce format²⁵, très variés, éparpillés sur un vaste territoire, et qui n'ont pas été dotés d'un dispositif de suivi-évaluation ad hoc. De plus, beaucoup d'actions soutenues par le Projeg sont toujours en cours, ou achevées depuis peu.

Cependant, l'effet des formations standards à la vie associative, ou des concertations organisées sur des périodes assez courtes et qui ne s'insèrent pas dans des démarches d'appui ou d'animation plus longues posent question.

Il en est de même des actions, qui malgré ce format limité, dispersent leurs efforts sur de vastes territoires.

Certaines initiatives, sur l'axe « professionnalisation », suscitent également des doutes, comme toutes les actions de renforcement de capacités décidées, conçues et mises en œuvre par des organisations d'appui, sans que les structures bénéficiaires n'apparaissent clairement associées à leurs différentes étapes.

A l'inverse, certaines actions innovantes, sur l'application locale du code minier, l'accès des jeunes et des femmes au foncier, la transparence des gestions locales (liste non exhaustive) semblent avoir déjà des effets mesurables ou amorcer des dynamiques durables. A ce

²⁴ « Rapport de suivi des actions de la phase pilote, période de suivi octobre-décembre 2008 » ; « Rapport de suivi de quelques actions de la phase pilote et de l'an 1 du Projeg, octobre-novembre 2009 ».

²⁵ Un budget d'une dizaine de milliers d'euros, une mise en œuvre sur six mois.

stade du programme (une moitié seulement des actions achevées), ces initiatives n'ont pas encore pu être suffisamment valorisées.

- > La préparation de plusieurs centaines de propositions montées en consortiums et la mise en œuvre d'une vingtaine d'actions « pluri-acteurs » dans chaque région²⁶ ont, par contre des effets indirects réels sur la dynamique de la société civile en région, sur son image et ses relations avec les pouvoirs publics. Ces effets indirects sont amplifiés par les collèges régionaux, dont le dynamisme se nourrit également du processus enclenché par la mise en œuvre du fonds d'appui.

1.2.3 Un accompagnement probablement perfectible, sûrement à mieux formaliser

Les causes de non-sélection interrogent les premières étapes de l'accompagnement

Le fort taux de non-sélection des propositions n'est pas forcément un problème, comme l'ont souligné les représentants des OSC lors de la première restitution de cette évaluation. Mais il pose question. L'élaboration des propositions est certes source de mise en mouvement, elle occasionne des apprentissages, suscite des mises en relation, et favorise l'appropriation des objectifs du Projeg. Mais la rédaction et l'instruction de quatre dossiers pour n'aboutir qu'à un seul projet peuvent aussi être analysées comme un gaspillage d'énergie, une énergie qui pourrait-être mieux utilisé au service des mêmes objectifs.

Au-delà de ce débat, les causes de non-sélection des propositions sont des indications pour améliorer l'accompagnement des OSC. Leur analyse mériterait peut-être un travail plus fin²⁷. La lecture rapide des résultats du comité mixte de juillet 2009 permet d'identifier sept principaux motifs de refus des propositions jugées éligibles :

- une mauvaise compréhension des axes du projet ;
- d'autres motifs indépendants de la maîtrise de la démarche projet : des propositions qui peuvent relever de l'action d'un autre projet²⁸, qui ne sont pas suffisamment intégrées dans des dynamiques régionales existantes, qui n'apportent pas de plus-value ou n'apparaissent pas suffisamment innovantes (un nouveau critère peu apparent jusque là)... ;
- une pertinence locale insuffisamment prouvée : les problèmes à résoudre ou les besoins à satisfaire ne sont pas suffisamment explicités ou démontrés ;
- un manque de cohérence interne : les résultats ou les effets prévus n'apportent pas une réponse satisfaisante aux problèmes identifiés, ou (moins souvent) les moyens prévus ne sont pas cohérents avec les actions envisagées ;
- une faisabilité incertaine : des projets trop complexes, trop ambitieux, pas assez ciblés ;
- des démarches décrites de façon trop imprécise ou confuse ;
- un mauvais enchaînement entre l'action proposée et une action précédente déjà financée par le fonds.

Ces motifs renvoient des priorités différentes pour un accompagnement qui aurait pour objectif de faciliter l'accès au fonds et de diminuer le taux de non-sélection des propositions :

- l'information et l'animation en région pour que les OSC, notamment celles qui rejoignent le programme, s'approprient plus aisément ces axes ;

²⁶ Selon les tableaux de la page 14, 16 en Basse-Guinée, 19 en Haute-Guinée, 26 en Moyenne-Guinée, 18 en Guinée forestière, 13 à Conakry.

²⁷ Elle ne peut sans doute être faite qu'après un comité mixte avec les membres de ce comité.

²⁸ Le Pacnop par exemple...

- une information plus précise et plus réactive sur l'évolution de la jurisprudence du comité mixte ;
- un appui à la conception des projets ;
- un appui à la formulation des projets.

Ces informations et ces appuis s'adressent à un grand nombre d'OSC réparties sur l'ensemble du territoire. Ils ne peuvent pas être assurés directement par les coordinateurs régionaux. Les amplifier impliquerait sans doute d'autres supports d'informations internes et d'autres relais en région.

Le suivi des actions apparaît insuffisamment formalisé, l'intérêt d'une procédure de clôture

La très grande majorité des consortiums rencontrés apparaissent assez autonomes dans la conduite de leur action. Ils ont la capacité, du moins dans les centres urbains où nous les avons rencontrés, de faire appel à des ressources locales aussi expérimentées que les coordinateurs régionaux. Sauf exception, dont la fréquence est difficile à mesurer, l'accompagnement durant l'action a plus pour mission d'assurer un suivi, de faciliter les relations entre acteurs, que d'apporter un appui direct à sa mise en œuvre.

Aujourd'hui, le suivi effectué par les coordinateurs régionaux apparaît peu codifié et laisse peu de traces écrites organisées. Selon la mission, ce suivi aurait besoin d'être plus formalisé. (Quand doit-il intervenir ? Sur quoi doit-il porter ? Quelles traces écrites doit-il laisser ?) Il devrait notamment inclure une procédure minimum de clôture des actions. Cette procédure devrait acter que le consortium a bien respecté ses engagements, que les produits attendus de l'action ont bien été livrés en qualité et en quantité, et que le compte rendu financier est conforme aux exigences du Projeg... Ou, lorsque ce n'est pas le cas, elle devrait rendre compte des difficultés rencontrées et expliquer pourquoi la mise en œuvre de l'action n'a pas été conforme aux prévisions initiales.

Les enjeux d'une telle procédure sont la transparence, la redevabilité et l'apprentissage. Sans un tel bilan formel, les difficultés rencontrées seront moins systématiquement identifiées et donc plus difficilement surmontées.

Le suivi des projets et ce bilan formel doivent, selon nous, inclure un examen minimum et un débat sur les justificatifs comptables afin de prévenir les incompréhensions et les risques²⁹.

L'animation transversale et le suivi-évaluation : deux axes de progression

Un dispositif de soutien à un grand nombre d'actions de petite dimension devient visible, valorise son potentiel d'apprentissage et accroît ses effets d'entraînement quand il réussit à faire dialoguer et communiquer l'ensemble des actions géographiquement ou thématiquement voisines. Le Projeg n'avait sans doute pas jusque-là la masse critique d'actions pour développer de telles pratiques d'échanges et de mises en commun thématiques. Elles deviennent (selon la mission) une priorité pour les mois à venir.

²⁹ A l'expérience, les dispositifs de fonds d'appui qui n'effectuent pas ce type d'examen de proximité en cours ou à la fin des actions courent deux risques :

- des OSC en toute bonne foi ne respectent pas les exigences de leur partenaire financier (des reçus de leur trésorier comme principal justificatif de leurs dépenses), ce qui peut ensuite générer des difficultés « ex post » sans fin ;
- des dérives qui, même très limitées, peuvent se révéler très toxiques, surtout pour des programmes qui entendent œuvrer pour la bonne gouvernance.

Le dispositif de suivi et d'évaluation du fonds se limite actuellement, pour l'essentiel, à la mission annuelle conduite par le chargé de suivi-évaluation. Il ne répond pas vraiment aux besoins du programme. Le perfectionnement de ce dispositif devient une priorité³⁰.

1.3 Intérêts, limites et mises en perspective du fonds d'appui aux initiatives

1.3.1 Questionner la place de l'outil dans le dispositif du programme ?

Un outil bien utilisé, fédérateur et vecteur d'appropriation du programme

Le fonds d'appui aux initiatives est mis en œuvre de façon pertinente. Ses lignes directrices et ses procédures définies progressivement sont innovantes. Elles apparaissent appropriées au contexte, aux objectifs et aux valeurs du programme.

L'élaboration en consortium de très nombreuses propositions d'initiatives, la mise en débat de ses règles, la restitution publique des conclusions des procédures de sélection des actions ont largement contribué à fédérer les OSC guinéennes autour du Projeg et facilité l'appropriation de ses objectifs par ses parties prenantes.

Le fonds a soutenu près d'une centaine d'actions, dont les effets sont encore difficiles à apprécier. Certaines d'entre elles apparaissent particulièrement prometteuses lorsqu'elles favorisent la mobilisation des acteurs locaux pour l'application des textes qui régissent localement l'environnement minier, l'accès au foncier et la fiscalité locale.

Un outil exigeant, qui n'est pas spontanément très polyvalent

Mais les « fonds souples », tel le fonds d'appui aux initiatives du Projeg, ne sont pas spontanément des outils très polyvalents :

- ils ont les limites du type de projets qu'ils financent. Ici le fonds soutient des initiatives de petites dimensions, diverses, disséminées sur l'ensemble du territoire et encore peu connectées entre elles. Une partie des objectifs du Projeg ne sont pas à la portée d'actions de cette nature, même démultipliées en plus grand nombre ;
- ces outils, fondés sur des procédures d'appel à propositions, ne favorisent pas l'innovation à eux seuls. Ils valorisent des interventions ou des situations qui, en amont ou à côté d'eux, ont suscité des processus de création ou d'appropriation d'idées et de pratiques nouvelles ;
- ils ne peuvent pas être au service d'un trop grand nombre d'objectifs disparates comme, par exemple, renforcer les capacités d'un grand nombre d'acteurs (en acceptant de s'éparpiller sur les thématiques et les territoires de chacun), orienter l'action, en définissant plus étroitement ses cibles, vers des objectifs spécifiques et des axes nouveaux (en n'appuyant que les acteurs effectivement capables d'innover sur ces axes) ;
- leur performance et leur polyvalence dépendent largement des dispositifs d'appui non financiers qui leur sont liés, sans lesquels ils ne peuvent pas être, à la fois, ouverts à un assez large public d'acteurs, sélectifs dans leurs choix et créer des dynamiques d'ensemble autour de leurs objectifs.

Le fonds d'appui aux initiatives du Projeg apparaît partagé entre des objectifs difficiles à concilier. Les acteurs apprécient son apparente accessibilité, mais il finance des activités d'inégal intérêt au regard des objectifs spécifiques du programme.

³⁰ L'analyse du dispositif de suivi-évaluation du programme est développée ci-après page 33. Des propositions d'amélioration figurent à la fin de ce rapport page 62.

Un outil qui mobilise beaucoup d'énergie

Le fonds d'appui mobilise une grande partie des moyens du Projeg. Le fonds lui-même correspond à près de la moitié du budget du projet, sa mise en œuvre accapare une grande partie du travail des coordinateurs régionaux. Les comités mixtes monopolisent une partie des échanges formels entre secrétariat exécutif et membres du Copil.

Au total, on peut estimer grossièrement que les deux tiers ou les trois quart de « l'énergie » du Projeg sont absorbés par le fonds d'appui. Sans remettre en cause la qualité ni de sa mise en œuvre, ni de ses résultats, ne faut-il s'interroger ? Est-ce le bon pourcentage ? Compte-tenu des limites inhérentes à ce type d'outil, au vu des objectifs du programme, ne faut-il pas revoir la place occupée par le fonds dans le dispositif d'ensemble ?

1.3.2 Faire évoluer l'outil au service d'une vision stratégique globale cohérente

Une question de cohérence d'ensemble

Si la question posée est bien celle de la place du fonds de soutien dans la stratégie d'intervention d'ensemble, il ne faut pas raisonner les améliorations à lui apporter à partir de son seul diagnostic (cf. ci-dessus). Du point de vue de la cohérence d'ensemble, la critique porte autant sur ce qu'il soutient que sur ce qu'il ne soutient pas. Pour peser sur des politiques nationales, le Projeg devra, comme il le fait déjà :

- appuyer d'autres acteurs que des consortiums de trois ou cinq OSC ;
- soutenir des initiatives de plus grande ampleur ou inscrites dans des durées plus longues que celles financées par le fonds ;
- peut-être orienter plus finement ces initiatives que ne le permet le fonds.

Le Copil doit, selon nous, avoir une vision plus claire de ces types d'acteurs, d'initiatives et d'orientations avant de proposer une évolution des lignes directrices du fonds ou/et une restriction de son volume au profit d'autres outils ou d'autres modes d'intervention... qui restent à inventer.

Une vision prospective pour une évolution négociée

De tels changements ne pourront intervenir que graduellement, après un large débat en région, non seulement pour respecter les principes du Projeg, mais aussi compte tenu de la place du fonds dans le dispositif actuel et de son rôle dans la mobilisation d'OSC en région. Des évolutions trop brutales sans alternatives mobilisatrices pourraient avoir des effets négatifs sur la dynamique d'ensemble.

Avant de décider de tels changements, il faudrait replacer les constats résumés ci-dessus dans une perspective plus longue, en tentant d'identifier les risques et les chances d'amélioration.

L'absence d'outil de suivi ne facilite pas l'exercice. On peut craindre cependant que le nombre de propositions continue de croître suivant les adhésions au programme. L'instruction des demandes continuerait alors d'accaparer une énergie croissante. Le fonds étant limité et les dimensions des actions plutôt en augmentation, le pourcentage d'actions non sélectionnées resterait important, créant au final un risque de déception, d'autant qu'entre-temps la qualité formelle des dossiers aura continué à s'améliorer.

Par contre, si le secrétariat réussit à accompagner la mise en réseau thématique des actions, leur capitalisation et la valorisation des plus « réussies » d'entre elles, il contribuera à orienter l'ensemble des propositions soumises au fonds, à démultiplier leurs effets, et sur certaines thématiques à changer d'échelle.

Des améliorations possibles à dimension et dispositif constant

Si les acteurs du Projeg décident de maintenir le fonds d'appui dans ses dimensions et ses dispositions actuelles, ils auront deux voies d'amélioration complémentaires :

- celle qui vient d'être évoquée ci-dessus : la mise en relation des actions, leur capitalisation, leur valorisation. Pour la mission, cette voie devrait constituer une des priorités de la deuxième partie de la phase programme ;
- l'amélioration des procédures qui pourrait inclure :
 - une reformulation des priorités du fonds en termes de thématiques et de types d'actions pour tenir compte de l'expérience de ces deux années et faciliter la compréhension de ces priorités par les OSC³¹ ;
 - après cette reformulation, l'actualisation du document de proposition d'action et de la note d'orientation de 2009 pour améliorer l'information des OSC en amont de la procédure. Ces deux documents pourraient être enrichies ou complétées par un texte qui capitalise l'expérience du comité mixte ;
 - cette actualisation peut être l'occasion d'améliorer le canevas de présentation des actions ;
 - une redéfinition du rôle des commissions régionales d'instruction, qui devraient plus qu'aujourd'hui préparer les décisions du comité mixte ;
 - la mise en place d'un outil de suivi du fonds qui améliore la transparence du fonds et contribue à son pilotage ;
 - la mise un place d'un suivi des actions par les coordinateurs régionaux ;
 - l'amélioration du dispositif d'évaluation des actions, notamment pour contribuer à leur capitalisation et à leur valorisation évoquée ci-dessus.

1.4 La ligne de réactivité

La ligne de réactivité est une innovation introduite dans le programme après sa phase pilote. Elle est destinée à financer des actions décidées rapidement en réaction à un changement brusque de la situation sociopolitique. Cette ligne est plafonnée au prorata des fonds d'appui. Elle est engagée selon des règles précises par le secrétariat exécutif qui répond *a posteriori* de ses choix devant le comité de pilotage.

L'analyse de la ligne de réactivité ne constituait pas une des priorités des termes de référence de cette évaluation à mi-parcours, et la mission est restée trop peu de temps à Conakry pour rencontrer suffisamment d'acteurs impliqués dans la mise en œuvre des six actions financées par cette ligne au cours de ces derniers mois.

1.4.1 Six opérations

Pour mémoire, comme le précise le rapport « Bilan novembre 2008-mars 2010 du Projeg » rédigé par le secrétariat exécutif, ces six actions sont les suivantes :

« Journée mémorielle du 22 janvier 2007 (Intercentrale-CNOSCG, 22-25 janvier 2009) : Au-delà de la commémoration des événements de janvier 2007, cette action avait pour objectif de favoriser l'expression de la jeunesse sur les questions majeures restées en suspens par rapport à ces journées de 2007 (commission d'enquête, rôle de l'armée, primature) ».

³¹ Il s'agirait, notamment, selon la mission, de mieux définir ce que le Projeg entend par « renforcement des capacités des OSC » (plutôt que « professionnalisation ») et par « plaidoyer ».

« **Concertation pour une mise en place de la plate-forme du mouvement social (CNOSCG, février 2009)** : Concertation entre le CNOSCG et les centrales syndicales en vue de leur permettre de constituer une plate-forme et de formuler des propositions pour la gestion de la transition. Ces concertations ont abouti à la création du forum des Forces Vives ».

« **Concertation nationale des acteurs de la société civile guinéenne pour une transition démocratique (CNOSCG, juin 2009)** : Appui à l'organisation du « Dialogue citoyen pour un nouveau contrat social » qui visait à donner la parole aux acteurs à la base et construire des espaces d'échanges afin de faciliter le dialogue entre les différentes parties prenantes du processus de transition. Ces concertations se sont déroulées sur l'étendue du territoire national et ont mobilisé environ 100 participants représentant la diversité des acteurs sociopolitiques, de la jeunesse et des femmes dans chacune des 7 régions administratives et de Conakry. Elles ont permis d'identifier des actions capables d'amener la junte à respecter ses engagements initiaux et à garantir l'organisation d'élections transparentes et crédibles dans des délais relativement courts ».

« **Atelier stratégique du mouvement social en vue de contribuer aux processus de sortie de crise (CNOSCG, octobre 2009)** : Sur la base du travail élaboré lors du « Dialogue citoyen », le mouvement social a souhaité mener un atelier pour contribuer à la relance du processus politique afin d'élaborer des propositions concrètes de définition d'organes de transition et adopter une stratégie de mise en œuvre à proposer au forum des Forces Vives. »

« **Collecte des données liées aux événements du 28 septembre (Intercentrale, octobre-novembre 2009)** : Cet appui a eu pour objectif de faciliter la coordination entre les différentes organisations travaillant sur la collecte des témoignages et autres données relatives au 28 septembre ».

« **La prévention des conflits interethniques (porté par 30 OSC dans les 5 régions naturelles en septembre et octobre 2009)** : Suite aux tensions survenues après les événements du 28 septembre 2009, le Projeg a appuyé des concertations initiées par les collègues régionaux afin de prévenir les risques d'affrontements ethniques. Ces concertations, animées par des organisations membres des collèges régionaux, ont permis de regrouper des élus locaux, des leaders communautaires et de confessions religieuses, des représentants des associations de femmes, de jeunes et de partis politiques (environ 35 participants par préfecture). Ces rencontres avaient pour enjeu majeur de prévenir l'utilisation de la violence en demandant à chaque participant de relayer des messages de paix et de tolérance. L'Unicef s'est joint à cette initiative en l'élargissant aux espaces universitaires. »

1.4.2 Une forte contribution au rôle du Projeg à la constitution des forces vives et au processus de sortie de crise

La plupart des acteurs rencontrés à Conakry soulignent le rôle important joué par le Projeg dans le processus de sortie de crise : le programme a d'abord contribué à la cohésion du mouvement social dont les deux composantes siègent à son comité de pilotage. Il a ensuite indirectement facilité la constitution des « forces vives ».

Cette ligne de « réactivité » est un des éléments qui a permis au programme de jouer ce rôle éminent. Elle a donc été particulièrement utile et appréciée dans le contexte de crise traversé par la Guinée entre janvier 2009 et 2010. Elle apparaît à posteriori particulièrement pertinente.

Sa mobilisation s'est ajoutée aux autres fonctions jouées par le Projeg durant cette période :

- il fonctionne comme une tête de réseau informel en partie grâce au carnet d'adresses des personnalités qu'il fédère à Conakry ;
- il facilite les relations entre le mouvement social et les pouvoirs publics français, via son comité de pilotage, mais aussi par le relais de ses membres français ;
- ces derniers contribuent également à la mobilisation de l'opinion publique française et de la société civile internationale en faveur de la résolution démocratique et pacifique de la crise.

L'efficacité de l'outil financier est ici, comme souvent, liée au positionnement de l'institution qui le mobilise.

Par ailleurs, les dernières actions financées par cette ligne et consacrées à la prévention des conflits interethniques en région ont particulièrement retenu l'attention de la mission. Elles résultent d'une impulsion forte donnée par le programme et relayée par les collèges régionaux, et ont été élaborées et conduites par des consortiums d'OSC dans les régions concernées. Elles illustrent un mi-chemin possible entre « appels à proposition », qui permettent de concrétiser des initiatives d'OSC, et « appels à manifestation d'intérêt », qui procèdent de démarches plus centralisées. Un mi-chemin peut être à explorer pour des évolutions ponctuelles des outils financiers du Projeg.

2. Les collèges régionaux

Les collèges régionaux constituent une autre innovation apportée lors du passage de la phase pilote à la phase programme. Elle apparaît particulièrement pertinente. Ces collèges sont devenus un des cœurs du Projeg. Ils ont désormais une dynamique propre, dont il faudrait anticiper les évolutions.

2.1 Un des éléments structurant du programme

2.1.1 Un cadre d'échanges et de concertation

La première organisation territoriale du Projeg était fondée sur des « assemblées régionales », organisées dans les quatre régions naturelles du pays et dans l'agglomération de Conakry³². Elles réunissaient les premiers membres du programme cooptés après l'étude préalable, qui avait déjà donné lieu à des restitutions régionales³³. Instances décentralisées de la gouvernance du Projeg, ces assemblées élaient leurs représentants à l'assemblée plénière et au comité de pilotage du programme.

Cette architecture pyramidale est rapidement apparue inadéquate. Elle ne favorisait ni la transparence ni la cohésion du programme. Celui-ci avait par ailleurs besoin d'établir un lien plus fréquent et plus ouvert avec les acteurs en région. En juillet 2008, le Copil a donc décidé de faire évoluer cette organisation et de remplacer ces assemblées par des collèges régionaux³⁴, ouverts aux OSC membres ou non, à l'administration, aux élus, au Crosc³⁵ et aux autres projets de développement.

Ces conseils ont commencé à se mettre en place en janvier 2009. Trois grandes fonctions leur ont été alors assignées :

- la circulation de l'information et l'interface entre les acteurs en région et les instances de gouvernances du Projeg (y compris certains rôles fonctionnels : désigner les membres des comités d'instruction, émettre un avis sur les demandes d'adhésion) ;
- la promotion de la dynamique du programme en région ;
- la concertation entre acteurs sur les enjeux régionaux.

³² Guinée forestière, Haute-Guinée, Moyenne-Guinée, Guinée-Maritime, les membres français constituant en quelque sorte la sixième région du Projeg.

³³ Pour certains de nos interlocuteurs, la capacité de convocation « pluri-acteurs » des collèges provient en partie du caractère participatif et pluri-acteurs de l'étude préalable.

³⁴ Cf. le rapport d'activité de la phase pilote, page 11.

³⁵ Conseil régional de la société civile.

Ils se sont réunis quatre fois en 2009 et viennent de ce réunir à nouveau après l'assemblée plénière de Mamou en avril 2010. Leurs activités 2009 sont résumées comme suit en annexe du bilan novembre 2008-mars 2009 du Projeg.

Tableau 5 : l'activité des collèges régionaux en 2009 selon le rapport d'activité du Projeg

périodes (2009)	Activités
28 février au 1 ^{er} mars	1 ^{er} collège régional : restitution de la 1 ^{ère} session du Copil du 6 au 8 février 2009 / Présentation des résultats de l'atelier national sur la dette et le développement /Lancement des adhésions / Démarrage du processus permanent de soumission /Présentation des notes d'orientation du Projeg / Stabilisation du mode d'organisation et de fonctionnement des collèges.
25 au 26 juin	2 ^e collège régional : présentation des résultats de l'AG et des 2 ^e et 3 ^e sessions du Copil tenues à Fria en mai 2009 / Présentation des nouvelles procédures d'instruction, de sélection et de la nouvelle grille d'évaluation des actions / Election du comité d'instruction régional nouvelle formule / Annonce de la reprise de l'instruction de l'ensemble des propositions d'action (125).
2-3 septembre	3 ^e collège régional : présentation des résultats du processus d'instruction / Présentation des résultats du dialogue citoyen pour un nouveau contrat social / Présentation de l'atelier préparatoire de la mise en place de la plate-forme d'information et d'action sur la dette / Elaboration de l'agenda d'accompagnement des OSC dans la reformulation des actions.
21-22 octobre	4 ^e collège régional : retour sur le processus d'instruction et de validation des actions / Résultats du Copil / Présentation, atelier et lancement de l'action sur la prévention des conflits interethniques / Restitution du Copil.

Selon ce document, les trois premières de ces réunions ont réuni au total plus de 1 100 personnes (1 109, dont 1 027 représentants des OSC, 30 des pouvoirs publics guinéens et 28 élus).

2.1.2 Un espace emblématique

Les interlocuteurs rencontrés en région par la mission soulignent tous l'importance des collèges qui matérialisent l'existence du programme.

Organisés après les réunions de l'assemblée plénière et des Copil, ouverts à tous les acteurs locaux, ils jouent effectivement leur rôle **d'espace de transmission et de mise en débat des décisions et des problématiques abordées par ces instances**. Ils contribuent ainsi à l'accessibilité du programme dans des régions où la transmission des informations via internet reste problématique. Ils concrétisent son parti pris de transparence. La restitution des résultats du processus de sélection des initiatives proposées au fonds de soutien est ainsi particulièrement appréciée par les représentants des consortiums. Ce parti pris tranche avec les pratiques habituelles des autres programmes. La mise en débat des axes et des thèmes du programme facilite leur appropriation et contribue à leur enrichissement. Elle amorce l'articulation de l'action entre les niveaux national et régional.

Au-delà de ce lien entre instances du programme et acteurs en région, les collèges fonctionnent aussi comme **lieu de rencontres entre OSC** qui, sur ces vastes territoires régionaux, n'ont guère d'occasion de se retrouver aussi nombreuses. L'appropriation des principes du programme et des règles d'accès au fonds de soutien provient autant d'échanges informels entre OSC que des temps d'information « officiels ». Les réunions des collèges facilitent la constitution des consortiums avec l'entremise des coordinateurs régionaux. La concertation en réunion plénière et les « rencontres de couloirs » qui les accompagnent contribuent à créer les conditions de la coopération dans l'action. Les collèges sont aussi le lieu où se discutent et se mettent au point les activités d'appui aux OSC organisées par le coordinateur régional.

Le caractère ouvert de ces réunions contribue effectivement à la **promotion de la « dynamique Projeg »**. Elles réunissent à l'évidence un nombre croissant d'OSC (même si leurs statistiques demeurent imprécises). Selon nos interlocuteurs, le nombre des participants, environ une soixantaine début 2009, dépassent aujourd'hui la centaine dans la plupart des régions. Ce mouvement se traduit par des demandes d'adhésion et de réadhésion au programme (180 demandes pour l'AG de 2010). Le nombre de membres est ainsi passé de 91 à l'AG de Kindia en 2009, à 131 à celle de Mamou en 2010. Le fonds de soutien et l'intérêt, pour y accéder, de partager les informations échangées lors des réunions des collèges contribuent probablement à cet engouement. Mais ils n'en constituent pas le principal moteur.

À écouter nos interlocuteur, ce nombre croissant de participants, la présence de l'administration et d'élus locaux à ces réunions, l'auto animation de ces assemblées donnent une importance au collège qui va au-delà de la mise en œuvre du programme. Ils renforcent le sentiment d'appartenance des OSC à une entité commune, la « société civile », qu'ils incarnent en partie, et dont ils démontrent la capacité de mobilisation.

Le rôle des collèges dépasse donc celui d'une interface programme/région. Leurs ordres du jour ne se limitent pas aux questions liées aux orientations et à la mise en œuvre du Projeg. Ils abordent de plus en plus des sujets d'intérêt régional. Ces débats interviennent en réaction aux événements régionaux (le collège de Haute-Guinée, sur les actions à entreprendre après les inondations à Kankan en août 2009) ou nationaux (les débats et les actions entreprises à l'instigation du Projeg pour prévenir les conflits interethniques après les événements de septembre 2008³⁶). Ces initiatives collectives sont suscitées par les OSC à partir des actions qu'elles conduisent dans le cadre du programme sur des problématiques d'intérêt régional liées aux axes du Projeg.

2.2 L'évolution de « ces institutions » interrogent l'avenir

2.2.2 Trois évolutions : croissance, autonomie fonctionnelle, émancipation

La diversité des régions et des sociétés civiles régionales transparaît derrière les collèges, mais tous semblent suivre les trois mêmes évolutions :

- > Ils réunissent de plus en plus d'acteurs ;
- > Ils semblent de mieux en mieux maîtriser leur propre organisation. Au fur et à mesure que leurs réunions se succèdent, leurs mécanismes de convocation, de préparation et d'animation sont de mieux en mieux maîtrisés. Cette évolution, que soulignent les coordinateurs régionaux, traduit une cohésion croissante qui, avec des nuances régionales, transparaît également lors des entretiens collectifs conduits par la mission.
- > Leur autonomie s'accroît. Leurs premières réunions s'inscrivaient dans un processus encore très descendant d'information de haut en bas (ou du centre vers la périphérie). Elles évoluent vers un dialogue plus équilibré. Les régions font remonter leur point de vue. Les ordres du jour font une plus large place aux questions régionales.

Ces changements traduisent des dynamiques régionales fortes. Avec des nuances d'un collège à l'autre, nos interlocuteurs font part de leur volonté de s'appropriier plus complètement l'institution collège, de voir l'échelon régional jouer un plus grand rôle, de faire en sorte que

³⁶ Cf. ci-dessus page 21, le paragraphe consacré à la ligne de réactivité.

les compétences présentes en région sont mieux valorisées par l'organisation des activités du programme.

L'évolution des collèges va donc forcément se poursuivre.

2.2.3 Questions d'avenir

La réflexion sur l'avenir des collèges apparaît particulièrement avancée en Haute-Guinée, où les acteurs réfléchissent déjà à leur pérennisation au-delà du Projeg. Ils posent d'abord la question en termes d'autonomie financière (et de cotisation régionale).

Leur réflexion est intéressante. Elle porte sur la pérennité du Projeg évoquée non pas simplement sous l'angle de sa poursuite, mais en interrogeant l'avenir des dynamiques qu'il a suscitées. Le sujet sera pleinement d'actualité dans deux ans, il n'est cependant pas trop tôt pour commencer à y réfléchir. L'aborder via le financement de l'organisation des collèges traduit une réelle volonté de voir cette institution particulière perdurer.

A terme, la pérennisation des collèges posera d'autres questions (que financières). Elle se passera difficilement d'un support institutionnel via une organisation dotée de la personnalité morale. Il n'est pas sûr qu'elle puisse faire abstraction d'un système plus autonome et plus fonctionnel d'autogouvernance. Plus les collèges progresseront vers leur autonomie et plus ils deviendront des enjeux de pouvoir avec le risque d'amoinrir leur cohésion.

Mais l'évolution des collèges suscitent d'autres interrogations :

- > Accessoirement, **leur croissance** compliquera et renchérra l'organisation de leur réunion. La logistique et les techniques d'animation ne pourront pas forcément toujours suivre. Ils risqueraient de changer de nature, s'ils ne pouvaient plus se réunir trois ou quatre fois par an (comme en 2009) et se transformaient en un événement plus exceptionnel.
- > La volonté d'une plus grande **prise en compte des problématiques régionales** (urbaines à Conakry, environnementale en Moyenne-Guinée par exemple) interroge à la fois l'animation régionale et les axes thématiques du fonds de soutien.

L'articulation entre les enjeux politiques nationaux et le soutien aux initiatives et aux dynamiques locales est un des défis du Projeg. Elle se heurte à trois difficultés :

- la prise en compte de thématiques majeures pour le pays qui n'ont guère de déclinaisons locales, telle la dette ;
- les contraintes de la mise en réseau de projets disséminés sur l'ensemble du territoire sur des thématiques plus facilement conjuguées du « local au national » que les précédentes, tel le foncier ou l'environnement minier ;
- la nécessité de ne pas s'éparpiller sur trop de thématiques différentes qui conduit à laisser de côté des enjeux forts en région et des compétences fortes au niveau des OSC.

La prise en compte d'enjeux de politiques régionales dans la stratégie du Projeg mérite réflexion (du point de vue de la mission). Cette prise en compte réinterrogerait le concept de concertation pluri-acteurs au niveau régional. Aujourd'hui les collèges régionaux sont surtout des espaces de dialogues permanents entre OSC et pouvoirs publics. Ils pourraient aussi devenir ou susciter des cadres de concertation plus ciblée, organisés à partir d'objectifs politiques explicitement choisis et définis.

- > Le désir d'une plus grande valorisation des compétences régionales au sein des activités du programme rejoint les remarques de certains acteurs et membres du SE et Copil sur les ap-

puis qui visent à aider les associations non encore reconnues à obtenir leurs documents de base et leur agrément³⁷. Le Projeg assure actuellement cet appui soit à travers les conseils et la facilitation des coordinateurs régionaux, soit plus directement via des actions financées par le fonds de soutien. Ces deux modalités n'apparaissent pas très efficaces. Ce type d'appui valorise mal le temps des coordinateurs et les moyens du fonds. Il pourrait être apporté de façon plus permanente, à la demande, par **un réseau d'OSC-ressources dans chaque région**. L'idée est séduisante. Peut-elle se concrétiser durablement sans que ce service soit rémunéré ? Si non, les modalités de son financement restent à trouver³⁸.

Les collèges régionaux et les Crosc n'interviennent pas, sauf à Conakry, sur les mêmes territoires³⁹. Malgré cela, ces trois perspectives (la tendance vers une plus forte autonomie des collèges, leur éventuelle implication, sur des enjeux de politique publique régionale, l'éventuelle mise en place de services mutuels d'appui régionaux) pourraient à terme réinterroger les relations entre ces deux institutions. A entendre nos interlocuteurs, ces relations semblent aujourd'hui assez différentes d'une région à l'autre. L'image et le dynamisme des Crosc sont apparemment contrastés d'un territoire à l'autre. La dynamique « collègue » peut contribuer à la relance de Crosc momentanément en difficulté. Mais elle peut aussi aboutir à l'émergence de leaderships concurrents au sein des deux institutions.

3. Le pilotage, la conduite et le suivi-évaluation du programme

Pour une part importante, les questions évaluatives des termes de références renvoient aux instances de gouvernance du programme et à la conduite de sa mise en œuvre. Elles sont l'objet de ce troisième chapitre qui traite également du dispositif de suivi et d'évaluation, indispensable à l'une et à l'autre.

3.1 Le pilotage : des instances de gouvernance bien en place

La gouvernance du Projeg est donc bâtie sur le modèle associatif, une assemblée générale (AG) qui réunit les membres du programme une fois par an et désigne une partie des membres d'un comité de pilotage (Copil) qui, lui, joue le rôle d'un conseil d'administration et se réunit en moyenne trois à quatre fois par an.

3.1.1 Le comité de pilotage

Composition

Pléthorique avec vingt-deux membres durant la phase pilote, le comité de pilotage du Projeg se compose désormais de seize membres, cinq observateurs et onze membres à voix délibérative dont trois de droit et huit élus par l'AG en son sein⁴⁰.

³⁷ L'obtention de ces documents par le plus grand nombre d'OSC fait partie des résultats attendus par le Projeg sur son axe « professionnalisation ». Selon le bilan de novembre 2008-mars 2010, au 15 octobre 2009, 85 associations appuyées par le programme avaient obtenu leur agrément et 58 disposaient de leurs documents de base.

³⁸ Il serait dangereux de multiplier les cas d'OSC à la fois membres et prestataires du programme et, à l'expérience, s'il faut subventionner ce type de service, mieux financer la demande que l'offre.

³⁹ Les régions naturelles pour les collèges, les régions administratives pour le Crosc.

⁴⁰ Comme le précise le manuel des procédures : les trois membres de droit sont le représentant du ministère des Affaires étrangères et européennes français, le représentant des pouvoirs publics guinéens, le représentant du chef de file, Aide et Action, les huit membres élus en assemblée générale « devront le plus possible représenter une variété des acteurs présents dans le programme (syndicats, associations, médias, etc.) » : 6 acteurs guinéens, 2 acteurs français ou du Nord. Les cinq membres observateurs sont, en plus de l'AFD, quatre représen-

...

Le dosage entre ces trois catégories de membres, et le nombre de représentants de l'AG semblent adéquats pour assurer un bon équilibre entre les différents points de vue nécessaires au pilotage du programme. Deux remarques cependant :

- les deux organisations faîtières de la société civile, le Cnosc et l'intersyndicale, sont des membres ordinaires de l'AG. Elles ne seront donc pas rééligibles au Copil au terme de leur deuxième mandat. Leur absence du Copil pourrait pourtant s'avérer préjudiciable en certaines circonstances ;
- les textes qui régissent l'AG ne prévoient pas de dispositions particulières concernant la représentation des jeunes et de femmes au Copil. Le manuel des procédures stipule seulement que les membres élus « *devront le plus possible représenter une variété des acteurs présents dans le programme (syndicats, associations, médias, etc.)* ». Cette recommandation, peut-être insuffisamment appuyée, n'a pas empêché qu'aucune femme ne soit élue au Copil lors de la dernière AG.

Fonctionnement

Le comité de pilotage a travaillé au rythme prévu. Il se réunit juste avant (Copil sortant) et juste après l'assemblée générale (Copil entrant) et deux fois entre deux AG dont une fois en France⁴¹.

Les documents rédigés pour préparer et rendre compte des Copil sont inégaux. Leur lecture rapide laisse penser qu'il assume bien ses missions générales de supervision et d'orientation du programme et celles plus spécifiques d'engagement du fonds de soutien⁴². La présence de certains membres, notamment des observateurs, apparaît cependant assez inégale. Le secrétariat exécutif et le Copil semble avoir trouvé le bon positionnement réciproque. Le premier impulse et exécute, le second oriente, valide et décide. Les décisions et les orientations arrêtées en Copil apparaissent généralement claires. Le SE aurait cependant intérêt à améliorer et à normaliser les traces écrites des réunions du comité (une note de cadrage, un relevé de décision et un compte rendu validé). Le comité devrait faire plus régulièrement le point d'une réunion sur l'autre de l'exécution de ses décisions et la traduction de ses orientations.

Les entretiens avec les membres du Copil confirment la complémentarité de ces derniers et le bon fonctionnement de l'institution, qui pour la plupart d'entre eux est aussi un lieu d'apprentissage qui a su progressivement trouver ses marques. Ce constat (qui vaut pour tous les PCPA que nous connaissons) rappelle qu'il faut lire le programme en dynamique, en étant plus attentif aux progressions qu'aux situations à un moment donné de leur évolution.

tants de programmes d'appui présents en Guinée, portés par le PNUD, l'Union européenne (Aischa), de l'USAID (Faisons Ensemble) et du Programme d'appui aux communautés villageoises, le PACV, financé par la Banque mondiale.

⁴¹ En 2009, il s'est ainsi réuni en février, avant et après l'assemblée générale de mai et en septembre à Paris.

⁴² Le document programme définit les mission du Copil comme suit : « *superviser l'ensemble de la mise en œuvre du programme / discuter et fixer les grandes orientations stratégiques sur les thématiques du Programme / finaliser les cahiers de charges des fonds régional et national, de la ligne de réactivité et du Programme d'activités transversale du Projeg / statuer sur les propositions d'actions instruites par les comités d'instruction / conseiller et orienter les outils de communication, de suivi-évaluation et de capitalisation / veiller à la transparence de la gestion administrative et financière du Programme / appuyer et suivre les contrats de partenariats institutionnels en vue de la consolidation financière du Projeg / valider les recrutements des permanents du Projeg que lui soumettra le chef de file / prendre connaissance et valider les résultats du suivi-évaluation du Projeg...* »

3.1.2 L'assemblée générale

Les associations présentes à la première assemblée générale en avril 2008 à Kindia avaient été désignées par les assemblées régionales cooptées au début de la phase pilote du programme. Les AG suivantes, à Fria en mai 2009 et Mamou en avril 2010, ont réuni les membres guinéens et français du Projeg, enregistrés comme tels après avoir adhéré à sa charte et payé leur cotisation.

L'ordre du jour des trois AG reflète la progression du programme et le contexte dans lequel il se déroule :

- > La première met en place le premier comité de pilotage et passe beaucoup de temps en atelier à réfléchir à l'organisation et aux orientations du futur programme. (Un atelier sur la gouvernance, trois sur les priorités politiques – jeunesse, mines et foncier, corruption et dette –, trois sur des enjeux plus fonctionnels – le partenariat OSC/OSI, le suivi-évaluation, la mutualisation et la capitalisation et un atelier sur l'inter PCPA.)
- > La deuxième entend le rapport moral du Copil sortant qui accorde une large place à la situation politique du pays. Elle discute ensuite les comptes rendus d'activités et financiers du comité avant de procéder à son renouvellement. Elle débat du bilan de la phase pilote et poursuit ses réflexions sur les orientations politiques du programme via cinq ateliers sur la professionnalisation, l'environnement minier, la gestion foncière, l'annulation et la réduction de la dette, la lutte contre la corruption.
- > La troisième en avril 2010 est marquée par les événements intervenus dans le pays depuis l'AG précédente. Elle suit un déroulement analogue. Ses débats sont orientés vers des thèmes plus larges (le positionnement de la société civile en tant que contre-pouvoir et force de propositions), plus ciblés (sur les expérimentations en cours sur la thématique jeunesse : les conseils locaux des jeunes et le jury citoyen). Ils abordent également le thème des cadres d'échanges et de partenariats entre les OSC guinéennes, françaises et celles d'autre pays, et traitent d'une préoccupation plus fonctionnelle, la mobilisation des ressources privées.

Les comptes rendus de ces réunions apparaissent très inégaux. A les lire, les débats sur les thèmes « politiques » apparaissent plus riches que ceux qui traitent des sujets plus fonctionnels (la capitalisation, le suivi-évaluation). Ces derniers auraient sans doute mérité d'être introduits par des propositions plus construites.

Globalement l'assemblée joue ainsi assez bien son rôle d'orientation et de contrôle. Ses réunions contribuent à la promotion des principes du programme : transparence, partenariat, ouverture. Elles illustrent ce que peuvent être des pratiques de bonne gouvernance associative, même si les outils utilisés par le Copil pour rendre compte des activités du programme et de ses résultats financiers sont perfectibles.

Ces réunions sont perçues comme des événements importants par les représentants des OSC qui s'y réfèrent et citent ce qui s'y est dit. Elles marquent l'image interne du Projeg, capable de réunir régulièrement plus d'une centaine d'OSC actives, venues de toutes les régions du pays.

3.1.3 Entre l'assemblée et le Copil

La comparaison avec les autres PCPA que la mission connaît suscite cinq remarques :

- > Les instances du Projeg ont trouvé leur place assez vite. Le Copil, notamment, s'est rapidement bien positionné, évitant une posture initiale trop opérationnelle. L'assez longue maturation du programme au sein d'un premier noyau d'OSC, le bon dimensionnement du

secrétariat exécutif et l'antériorité du coordinateur national dans le processus de préparation expliquent sans doute cette bonne installation.

- > Comme sur les autres programmes, les instances de gouvernance des PCPA sont plus qu'une maîtrise d'ouvrage collective. Elles constituent des lieux d'apprentissage, de démonstration, de mise en relation. Leur animation est une « activité » à part entière.
- > Les membres du Projeg, sans doute grâce aux collègues, apparaissent mieux associés au déroulement du programme que sur d'autres PCPA. Mais hors cette dimension régionale importante, le programme peine encore à donner à ces membres un rôle plus actif dans sa mise en œuvre et à valoriser leurs compétences au service de la dynamique collective (en dehors des actions financées par le fonds de soutien). Comme dans d'autres programmes, il y a « un trou » entre l'AG et le Copil. La mise en place récente de groupes de travail ouverts à des non-membres du Copil devrait contribuer à combler en partie cette lacune. Mais la mission n'a pas pu vérifier si le fonctionnement de ces groupes était effectif, ni *a fortiori* comment ils réussissaient à articuler leur travail avec celui du Copil. (Deux groupes d'appui technique, GAT, ont été créés sur les thématiques « dette » et « environnement minier », ainsi que des groupes de travail « communication » et « recherche de ressources externes »).
- > La situation du pays, la force de la société civile, l'ampleur et l'ancienneté de ses réseaux informels expliquent en partie la grande maturité politique de l'AG et du Copil du Projeg. Malgré la qualité de ces instances, le programme peine, comme d'autres PCPA, à décliner orientations et recommandations politiques en stratégie opérationnelle. Les membres du Copil ne peuvent pas le faire sur toutes les thématiques et tous les axes du programme. Le SE est trop accaparé par le rythme de ses activités pour lui proposer (cf. ci-après). Les groupes de travail qui pourraient y contribuer sont, dans le meilleur des cas, encore trop récents.
- > Cette déclinaison n'est pas qu'une affaire d'organisation et de répartition des rôles. Elle implique aussi une gestion des « rythmes lents ». L'élaboration de stratégie d'intervention, fondée, comme sur les autres PCPA, sur la capitalisation d'expérience collective, ne peut pas se faire en continu, mais à intervalles relativement longs, tous les deux ou trois ans. Un pas de temps difficile à prendre sur des projets, surtout s'ils se déroulent dans des contextes tels que celui de la Guinée depuis décembre 2008... D'où l'importance pour le Projeg de pouvoir prendre un temps de recul maintenant, puisque l'AG de 2010 n'a pas pu le faire.

3.2 La conduite : le secrétariat exécutif face à de multiples exigences

3.2.1 Une réelle capacité d'impulsion et d'animation

L'organisation de l'équipe

Le document programme prévoit un secrétariat exécutif de onze personnes, organisé autour d'un coordinateur national : trois cadres à Conakry (un chargé de communication, un chargé du suivi-évaluation et de la capitalisation, un chargé des questions administratives et financières), six coordinateurs géographiques, un dans les cinq régions naturelles de la Guinée et un en France), et trois autres personnes (un mi-temps en France chargé de la consolidation de la gestion financière, une secrétaire et un chauffeur à Conakry). Ces personnels sont salariés du chef de file. Ils sont hébergés dans ses locaux à Conakry et à Paris et dans ceux de quatre OSC d'accueil en région.

Cette équipe s'est mise en place progressivement. Elle n'a pas trouvé de chargé de communication qui lui convienne, le poste n'était plus pourvu lors de la mission). Elle a été renforcée, de septembre 2008 à octobre 2009, par une jeune volontaire française plus particulièrement chargée des questions de plaidoyer (environnement minier, lutte contre la corruption, dette, foncier).

Cinq fonctions essentielles

Le mandat du secrétariat exécutif décrit par ce même document programme peut se résumer en cinq points :

- gestion et administration du programme (y compris la mise en œuvre de son système d'information) ;
- animation des partenariats ;
- appui conseil aux acteurs pour le montage et la mise en œuvre de leurs actions ;
- initiation et accompagnement de dynamiques locales, nationales ou internationales via notamment la mise en œuvre « d'activités transversales » ;
- force de proposition vis-à-vis de la gouvernance du programme (et contribution à l'animation de ces dernières).

Des fonctions inégalement maîtrisées dans un contexte particulièrement contraignant

- > Le SE, grâce notamment aux qualités et à la personnalité de son coordinateur national, a parfaitement joué son rôle d'animation des partenariats et d'impulsion. Il a valorisé le réseau de relations qui préexistait entre les principaux protagonistes du programme et a su l'amplifier durant l'action. Cette fonction « réseau », peu visible, est pourtant une des conditions majeures de la réussite d'un PCPA.
- > Tous les outils nécessaires à sa fonction « administration et gestion » ne sont pas en place ou sont encore très perfectibles. :
 - la mise en place du dispositif de suivi-évaluation reste inachevée et n'apparaît pas avoir beaucoup progressé au cours de ces six derniers mois (cf. ci-après) ;
 - l'organisation de l'information écrite produite par le programme laisse à désirer : le Projeg ne semble pas avoir d'archivage informatique organisé, ni de procédures de validation de ses documents clés (compte rendu de Copil et d'AG). Un grand nombre de documents, parmi ceux consultés par la mission, sont des versions provisoires non datées ;
 - les procédures de transferts financiers et de justification des dépenses entre l'ONG chef de file et le Projeg ont été une source de tension. La mission n'est pas certaine que ce problème soit définitivement réglé (notamment en ce qui concerne la nature et le contrôle des justificatifs des dépenses engagées par les acteurs soutenus par le fonds de soutien).

Il serait donc nécessaire d'actualiser le manuel des procédures rédigé (probablement) en juillet 2009. Certaines procédures apparaissent insuffisamment détaillées. D'autres, notamment celles qui concernent le fonds de soutien, méritent d'être actualisées en fonction de l'expérience acquise depuis. (Peut-être serait-il pertinent de scinder l'actuel manuel en deux parties, l'une étant spécifiquement consacrée au fonds de soutien.) Cette actualisation du manuel de procédures doit impérativement être validée par le chef de file⁴³.

⁴³ La mise au point d'un tel manuel semble de la responsabilité directe du chef de file, et on peut se demander s'il n'aurait pas dû être plus proactif pour doter plus tôt le Projeg d'un manuel de procédure qui lui convienne.

- > Le SE semble avoir rencontré des difficultés à garder le rythme sur un certain nombre d'activités ou de commandes du Copil (cf. ci-après le chapitre consacré aux autres activités du Projeg). Il est difficile de faire la part des choses dans l'origine de ces difficultés :
 - le contexte politique de ces douze derniers mois a été évidemment très perturbant : il est à l'origine d'activités imprévues nécessitant beaucoup d'énergie et du report d'actions déjà programmées, telle l'étude sur l'environnement minier ;
 - elles sont en partie liées à d'inévitables problèmes de ressources humaines : l'interruption de la mission de la jeune volontaire sur l'axe plaidoyer liée aux événements, le départ du premier chargé de communication, le remplacement du premier responsable administratif et financier et d'un des coordinateurs régionaux ;
 - elles traduisent une difficulté inhérente aux PCPA. Ils doivent « brasser large » et agir tout en mettant au point leur stratégie d'action. L'exploration de pistes qui n'aboutissent pas fait partie des démarches itératives.
 - ...

Compte tenu de ces difficultés structurelles, le SE aurait peut-être besoin d'un appui externe pour l'aider à mieux réguler son activité, faire des points réguliers, prendre du recul, ajuster ses objectifs, reprogrammer son action. Sur les autres PCPA, cette fonction de monitoring est assurée par le chef de file. Elle peut aussi l'être par un consultant externe.

3.2.2 Une organisation et des outils probablement perfectibles

Le secrétariat exécutif n'a pas réussi à maintenir le rythme de ces réunions internes de coordination opérationnelle et celui de ses rapports d'activités périodiques. Il ne garde pas de trace formelle de la programmation de ses activités. Certaines tâches ne sont (semble-t-il) pas très clairement réparties⁴⁴. Ces différents points d'organisation ne sont pas forcément indispensables au sein d'une petite équipe qui a de multiples occasions de rencontre. Mais compte tenu des difficultés soulignées ci-dessus, il serait probablement utile que le SE puisse retrouver l'habitude de ses réunions trimestrielles de coordination et de la production d'une synthèse de ses comptes rendus d'activités à la même périodicité.

Le difficile métier de coordinateur régional demande peut-être plus de soutien et d'outils communs

Les coordinateurs régionaux exercent un métier difficile qui demande une grande polyvalence et beaucoup d'autonomie. Ils l'exercent sans beaucoup de moyens logistiques (accès à internet, moyens de transport) sur de vastes territoires et peut-être sans suffisamment de soutien et d'outils.

- Il semble à la mission que les outils de programmation budgétaire et d'activités et de reporting à leur disposition sont perfectibles⁴⁵.
- Certaines de leur tâche pourraient être décrites de façon plus précise (cf. ci-après le suivi des actions) ou faire l'objet de mises en commun méthodologiques (l'accompagnement des consortiums, l'analyse des OSC de leur région).
- Une partie de leur travail d'information (sur les règles et les conseils d'accès au fonds de soutien) serait sans doute facilitée par l'utilisation de supports didactiques communs.
- ...

⁴⁴ Notamment dans la production et la finalisation des comptes rendus écrits.

⁴⁵ La nomenclature des actions de l'actuel tableau « programmation d'activités » pourrait être plus précise, ses colonnes « objectifs » et « résultats attendus » pourraient être renseignées de façon spécifique. Ce même tableau pourrait être utilisé comme support de reporting.

3.3 Le suivi-évaluation : une démarche inachevée

3.3.1 Le chantier collectif initié en 2009 n'a pas été poursuivi

Les documents-projets de la phase pilote et de la première partie de la phase programme du Projeg sont peu explicites en matière de suivi-évaluation. L'un et l'autre prévoient un poste de chargé du suivi-évaluation et de la capitalisation. Leurs cadres logiques se limitent à un objectif global et à trois objectifs spécifiques. Les indicateurs proposés pour mesurer l'atteinte de ces objectifs sont dans l'ensemble peu cohérents. Le document de la phase programme prévoit « deux systèmes d'évaluation », une évaluation « continue », claire dans ses objectifs mais floue dans ses modalités, et une évaluation externe à mi-parcours.

Le suivi-évaluation est rarement la préoccupation première d'un projet qui démarre. La courte phase pilote s'en préoccupe, semble-t-il, assez peu jusqu'à la transition vers la phase programme. Le Projeg lance alors, en octobre 2008, un appel à manifestation d'intérêt pour un appui à la mise en place de son dispositif de suivi-évaluation⁴⁶. Mais celle-ci n'aboutit pas. Le programme préfère commencer à travailler par lui-même avec l'appui d'assistants techniques et de conseillers aux OSC. Son chargé de suivi-évaluation prépare un premier atelier qui se tient fin mars 2009. Il réunit tous les membres du SE basés en Guinée et deux membres du Copil et travaille d'abord sur « le cadre logique ». Il aboutit à un cadre plus complet et plus cohérent que les précédents. Mais il n'est pas tout à fait convaincant du point de vue de la mission. Les indicateurs proposés restent encore inégaux (cf. schéma et tableau ci-dessous).

Un deuxième atelier est organisé en juillet pour compléter le travail du premier, mais son compte rendu est très succinct. Le draft du dispositif de suivi proposé à la suite de cet atelier demeure assez peu opérationnel. Il n'a pas été mis en place. Il ne semble pas que le chantier collectif lancé pour perfectionner le dispositif de suivi et d'évaluation du Projeg ait connu d'autres développements depuis juillet 2009.

Tableau 6 : La « logique d'intervention » du cadre logique du Projeg élaboré après l'atelier de Mamou (30 mars-1^{er} avril 2009)

Logique d'intervention
<p>Objectifs généraux :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contribuer à la Stratégie de réduction de la pauvreté en Guinée, notamment à travers les objectifs. - Améliorer la gouvernance et renforcer les capacités institutionnelles et humaines (3-1-4 Promotion et renforcement des capacités de la société civile, 3-5 La lutte contre la corruption et l'impunité).
<p>Objectif spécifique : Faciliter, dans le cadre d'un partenariat pluri-acteurs, la participation de la société civile et de la jeunesse guinéennes à la formulation et à la mise en œuvre des politiques publiques sectorielles de développement.</p>
<p>Résultat 1 : La capacité opérationnelle et la bonne gouvernance des OSC guinéennes appuyées par le Projeg sont renforcées.</p>
<p>Résultat 2 : Des cadres de concertation et de mise en réseau construits autour d'un partenariat pluri-acteurs sont fonctionnels.</p>
<p>Résultat 3 : Des OSC guinéennes et françaises ont influencé les politiques par leur plaidoyer sur les problématiques de la dette, la lutte contre la corruption, la gestion foncière et l'environnement minier.</p>
<p>Résultat 4 : L'expression de la jeunesse et sa participation sont prises en compte dans l'obtention des résultats attendus par le Projeg.</p>

⁴⁶ Le Gret avait répondu à cet appel. Il avait fait part de ses difficultés à proposer une méthodologie très construite face à « des attentes un peu floues, une démarche très ciblée sur les critères et les indicateurs ».

Tableau 7 : Les indicateurs de résultats adoptés après le deuxième atelier « suivi-évaluation »

RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS
Résultat 1 : La capacité opérationnelle et la bonne gouvernance des OSC guinéennes appuyées par le Projeg sont renforcées	11- 100 % des OSC appuyées par le Projeg disposent des documents de base.
	12- L'ensemble des OSC a atteint les résultats définis dans leurs actions soutenues par le Projeg.
Résultat 2 : Des cadres de concertation et de mise en réseau construits autour d'un partenariat pluri-acteurs sont fonctionnels	21- Les sessions prévues dans le cadre du fonctionnement des mécanismes de concertation du Projeg se tiennent (Copil, AG, CR) selon les règles et principes du programme.
	22- Les décisions et initiatives prises par les dispositifs de concertation sont mises en œuvre et atteignent leurs objectifs.
	23- Le nombre de partenariats entre associations françaises et OSC guinéennes est passé du simple (11) au double.
Résultat 3 : Des OSC guinéennes et françaises ont influencé les politiques par leur plaidoyer sur les problématiques de la Dette, la lutte contre la corruption, la gestion foncière et l'environnement minier	31- Existence de cadres de concertation fonctionnels sur les thématiques de plaidoyer identifiées par le Projeg.
	32- Développement de partenariats entre OSC guinéennes et françaises sur les thématiques de plaidoyer.
	33- Présence de la société civile dans les dispositifs décisionnels institutionnels.
Résultat 4 : L'expression de la jeunesse et sa participation sont prises en compte dans l'obtention des résultats attendus par le Projeg.	41- Présence active des jeunes dans les instances de gouvernance et espaces de concertation du Projeg.
	42- Nombre d'actions soutenues prenant en charge l'implication et la responsabilisation des jeunes dans leur mise en œuvre.
	43- Proportion d'organisations de jeunes présentes dans les espaces de plaidoyer.
	44- Nombre d'actions développées par les associations de jeunes sur les thématiques de plaidoyer.

3.3.2 Des données restent inégales et peu organisées

Lors de cette évaluation intermédiaire, les données et les documents issus du dispositif de suivi-évaluation apparaissent inégales et dispersées.

Les indicateurs de la partie « résultats » du cadre logique ci-dessus sont effectivement renseignés dans les termes de référence de l'évaluation. Mais les données datent d'octobre 2009. Il semble donc que système de centralisation de ces données ne soit pas très fonctionnel.

Il n'existe guère d'autres données quantitatives. Celles issues des comptes rendus du processus de sélection du fonds de soutien ne sont pas centralisées et présentées de façon homogène.

L'abondante production documentaire⁴⁷ du Projeg n'est pas organisée. Tous les comptes rendus des réunions des instances de gouvernance n'ont pas été finalisés.

Le chargé de suivi-évaluation a organisé deux missions de suivi des actions soutenues par le fonds d'appui. La première, en octobre-décembre 2008 a porté sur vingt et une actions de la phase pilote. La seconde a concerné cinquante actions de cette même phase et de l'année 1 de la phase programme et a été réalisée un an plus tard. Ces deux missions conduites en « pluri-acteurs » poursuivaient à la fois des objectifs de suivi, d'échanges, d'identification des pratiques et d'appui. Cette multiplicité d'objectifs, pertinents à bien des égards, aboutit à des rapports qui rendent compte de remarques générales et contiennent assez peu d'informations factuelles sur la mise en œuvre et sur les résultats des actions visitées.

⁴⁷ Cf. l'annexe 4 de ce rapport.

3.3.3 Un défi difficile à relever

Ces difficultés ne sont pas spécifiques au Projeg. Les projets à maîtrise d'ouvrage collective, aux démarches très participatives, également fondés sur des outils de type fonds de soutien, peinent à mettre en place des outils de suivi qui répondent à des exigences de redevabilité externe. La mise en place de leur dispositif de suivi-évaluation est techniquement complexe. Elle n'est pas forcément une des premières priorités de leurs comités de pilotage. Elle passe souvent après d'autres urgences plus opérationnelles au sein d'équipes-projets assez réduites comme l'est le secrétariat exécutif du Projeg.

Les chargés de suivi-évaluation sur les projets de genre sont souvent des cadres polyvalents, qui n'ont pas encore une forte expérience dans leur domaine. Leur tâche n'est donc pas facile. De plus, ils sont souvent très sollicités pour de multiples tâches ponctuelles et courent le risque de devenir le « joker » de leur équipe. Ce scénario semble pleinement s'appliquer sur le Projeg.

Enfin, sans vouloir ouvrir une querelle d'expert un peu vaine, l'approche par le cadre logique et les indicateurs convient mal (de notre point de vue) à ce type de projet. En tout cas, la principale difficulté pour la mise en place d'un dispositif de suivi et d'évaluation ne réside pas dans cette première étape. Elle se situe plutôt lors de la conception et de l'opérationnalisation des outils de suivi qui permettent de renseigner ces indicateurs. Le Projeg aurait probablement eu besoin d'un appui externe pour cette deuxième étape.

3.3.4 Un enjeu désormais important

La transparence et la lisibilité vis-à-vis d'interlocuteurs externes n'étaient sans doute pas une préoccupation majeure au démarrage du programme, d'autant que ses principales parties prenantes sont membres de son comité de pilotage. Elle va le devenir au fur et à mesure qu'il voudra élargir son audience, d'autant plus que son principal partenaire financier vient de changer. L'Agence française de développement, sera sans doute plus exigeante vis-à-vis d'une action mi-parcours que le ministère français des Affaires étrangères et européennes ne l'a été vis-à-vis d'un programme en phase de lancement.

Dès lors, la mise au point de son dispositif de suivi-évaluation devient un enjeu important. Les recommandations pour son amélioration font l'objet d'un chapitre dans la dernière partie de ce rapport.

4. Un bref aperçu sur les activités transversales

Les termes de référence de l'évaluation n'accordaient pas une importance majeure aux activités transversales du programme et privilégiaient les entretiens en région. La mission n'a donc pas rencontré beaucoup d'interlocuteurs directement concernés par ces activités et ne les a abordées qu'accessoirement lors de ses entretiens avec les membres du secrétariat exécutif.

Un aperçu rapide, même en creux, de ces activités impulsées par le SE apparaît cependant nécessaire. Il distingue les activités ciblées sur le plaidoyer et la problématique jeunesse, des activités d'accompagnement, la capitalisation et la communication.

4.1 Les activités transversales au service du plaidoyer et de la problématique jeunesse

4.1.1 La mise en œuvre très progressive et perturbée des activités de plaidoyer

Le Projeg s'est fixé quatre axes prioritaires en matière de plaidoyer, la dette, la lutte contre la corruption, l'environnement minier, le foncier. Tous les quatre correspondent à des enjeux majeurs pour l'avenir du pays, mais ils sont initialement très inégalement portés par les premières OSC adhérentes au Projeg. L'action, toujours fondée sur une stratégie d'appui aux acteurs, ne pouvait donc se développer que progressivement sur ces quatre axes. Elle a été portée au sein du S. par une jeune volontaire française qui a dû quitter ces fonctions en octobre 2009. Ce départ et les événements de ces douze derniers mois n'ont pas facilité la continuité des démarches initiées à la fin de la phase pilote et au début de la phase programme.

La dette, un axe national sans déclinaison immédiate en région

La réduction de la dette, thème fédérateur pour les OSI françaises dans la deuxième moitié de la décennie en cours, a contribué à l'engagement de certaines d'entre elles au sein du Projeg. Il apparaît prioritaire en 2008 : la signature d'un Contrat de désendettement et de développement (C2D) est annoncée pour 2009. Mais il mobilise encore peu les OSC guinéennes en dehors des membres de la Cadif (Coalition des alternatives africaines dette et développement et de défense des intérêts fondamentaux), la plate-forme guinéenne spécialisée sur la question. Le Projeg tente de renforcer le partenariat entre ces dernières et les organisations françaises (notamment la CGT et le CADTM, Comité d'annulation de la dette du Tiers-Monde). Il organise un atelier national « Dette et développement » en février 2009 et met en place un groupe d'appui technique qui prépare la réunion d'une plate-forme sur ce thème pour la fin 2009. Cette réunion est reportée à cause des événements. Il n'était de toute façon plus question à l'époque de la signature d'un C2D. Ce thème pourrait, par contre, retrouver toute son actualité au terme du processus électoral en cours.

L'environnement minier, l'enjeu de l'articulation du local et du national

La problématique de la thématique minière se présente différemment. Les OSC françaises actives lors du lancement du Projeg sont peu mobilisées par cette question, qui par contre est spontanément plus prise en compte par les OSC guinéennes en région. Le Projeg doit donc définir une stratégie de plaidoyer qui associe le local et le national sans avoir lui-même beaucoup d'avance sur ce thème au niveau central. Il prépare donc, en octobre 2008, un appel à manifestation d'intérêt (AMI) pour recruter un cabinet et réaliser une étude sur ce thème. Cet AMI n'est lancé qu'en avril 2009 et conclu qu'en juin 2009. L'appel d'offre qui suit n'est dépouillé qu'en septembre. Vu les événements, l'étude est repoussée à la mi-2010. Elle n'avait pas encore eu lieu lors de la mission d'évaluation. Ce processus apparaît au final assez lent. On peut se demander s'il n'aurait pas pu être plus rapide par d'autres voies, compte tenu des compétences nationales disponibles sur ce thème.

Deux axes encore peu explorés, la lutte contre la corruption et le foncier

Le thème du foncier a suscité un certain nombre d'initiatives en région qui visent notamment l'accès des femmes et des jeunes à la terre. Le SE a facilité la mise en relation de ces actions mais n'a pas encore envisagé un changement d'échelle sur ce thème ni une connexion avec des acteurs spécialisés sur ces questions.

En matière de lutte contre la corruption, le dernier rapport d'activités du Projeg fait état d'un partenariat naissant avec la plate-forme PCQVP (Publiez ce que vous payez) et de l'amorce d'une collaboration avec l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE).

4.1.2 Trois expérimentations innovantes ne font pas encore une stratégie jeunesse cohérente

La question de la jeunesse ne faisait pas partie des thématiques abordées par l'étude préalable de 2006. Elle s'impose après les événements de janvier 2007 et figure parmi les trois axes proposés par le document projet de la phase pilote rédigé dans la deuxième partie de l'année 2007. Mais le tableau « activités/résultats », censé concrétiser l'action du Projeg en la matière, apparaît un peu fruste et cadre mal avec l'approche du programme fondée sur l'appui aux acteurs. Le Projeg est donc à la recherche d'une stratégie pour décliner cet objectif formulé dans son document programme comme suit : « *Faciliter la participation de la jeunesse dans les enjeux de développement socio-économique et politique de la Guinée* ».

Le secrétariat exécutif a initié trois expérimentations innovantes pour contribuer à enrichir la réflexion et les pratiques des acteurs sur ce thème :

- un « atelier jeunesse » qui a réuni une trentaine de jeunes pendant trois jours en mars 2008 ;
- plus récemment, l'expérimentation d'un « jury citoyen », lancée en avril 2010. Elle devrait se terminer en août 2010 ;
- la mise en place de conseils locaux de jeunes dans 8 collectivités, programmée pour la deuxième moitié de 2010 (Cette expérimentation sera conduite avec l'appui d'une expertise roumaine dans le cadre des échanges entre PCPA.)

Le premier atelier, particulièrement bien animé, a permis d'établir des éléments de diagnostic, de poser les bonnes questions et d'évoquer des pistes d'action⁴⁸. Les deux autres actions n'étaient pas achevées lors de l'évaluation.

La discontinuité de l'activité du SE sur cette problématique pose question. Elle n'apparaît pas due à la spécificité d'un thème donné, mais interroge plus probablement l'organisation thématique du programme.

Les limites de ces expérimentations en tant que contribution à l'action du programme à l'axe jeunesse ne résident pas dans leur contenu ou leur mise en œuvre. Au contraire, chacune apparaît très pertinente et avoir été bien conduite ou bien préparée. Les interrogations portent sur les suites qui pourront leur être données. La façon dont elles vont être capitalisées et partagées pour faire évoluer des pratiques des acteurs et irriguer les réflexions stratégiques du Projeg apparaît par contre n'avoir pas été clairement anticipée.

4.2 Les activités d'accompagnement : la capitalisation et la communication

La conception initiale du Projeg, comme celle des autres PCPA, accorde une large place à la capitalisation et à la communication. La première apparaît intimement liée à leur philosophie d'action, la seconde indispensable à leurs objectifs politiques et à leur ambition d'essaimage. Mais l'une et l'autre ne peuvent se mettre en place que progressivement.

4.2.1 Logiquement les activités de capitalisation n'ont pas encore vraiment démarré

La capitalisation est évoquée assez sommairement dans le document programme du Projeg. Elle doit dresser un état des lieux des acquis et des difficultés rencontrées, formaliser et diffuser les bonnes pratiques, faciliter la mutualisation et les transferts de savoir-faire entre les acteurs du Projeg. Une commission du Copil doit être mise en place pour en définir une métho-

⁴⁸ Cf. « Rapport de l'atelier jeunesse », Fruguigbé du 23 au 25 mars 2008, 46 pages avec les annexes.

dologie générale de capitalisation, avec, si nécessaire, l'appui d'un consultant externe. Le chargé de suivi-évaluation-capitalisation en sera la cheville ouvrière.

Les activités de capitalisation, identifiées comme telles, figurent rarement dans les documents produits par le Projeg depuis le démarrage de la phase pilote. La capitalisation et la mutualisation sont un des thèmes des ateliers de la première AG de Fria en 2008. Les participants peuvent ainsi se familiariser avec le thème et lancer quelques idées. Apparemment, cet atelier n'a pas eu de suite. Dans les faits, cependant, les échanges entre acteurs sont assez nombreux et font partie des pratiques courantes du Projeg, notamment lors des réunions des collèges. Cette pratique constitue un bon terrain pour des démarches de capitalisation plus formalisées et plus construites. Elle ne les remplace pas.

La capitalisation ne pouvait pas vraiment démarrer avant que les acteurs n'aient accumulé un minimum d'expériences communes. Mais il est temps maintenant. Le Projeg doit définir sa stratégie en la matière et passer à l'action : la capitalisation par axe et par thème est un complément incontournable du fonds de soutien. Elle devient indispensable pour inscrire les actions soutenues dans des dynamiques collectives et pour accroître leur « effet plaidoyer ». Par ailleurs, les exercices de capitalisation demandent du temps pour aboutir à des productions documentaires de qualité. Mieux vaut donc les entamer sans tarder.

4.2.2 Des initiatives en matière de communication sans beaucoup de continuité ni encore de stratégie très précise

Le paragraphe « communication » du document programme n'est guère plus précis que celui consacré à la capitalisation : des grands objectifs, une commission du Copil à mettre en place, un chargé de mission prévu au sein du SE, la possibilité de recourir à de l'expertise externe. Ce texte distingue deux axes de communication, l'interne (destinée à renforcer la cohésion entre acteurs et la participation) et l'externe (outil d'influence et relais des actions de plaidoyer). Il identifie la nécessité de communiquer sur des espaces différents : la Guinée, la France, l'international. Il évoque différents outils à mettre au service de ces deux axes sur ces trois espaces.

La lecture des différents rapports d'activités⁴⁹ laisse apparaître une activité « communication » spécifique assez intense durant la phase pilote (création du logo, ouverture du site Internet, relais dans les médias, production d'un bulletin, etc.). Une tentative de définition d'une stratégie est intervenue en année 1. Il semble qu'il y ait eu ensuite une certaine dilution de l'action, après le départ du chargé de communication. Les événements politiques conduisaient de toute façon à être plus réactif que prospectif.

Sans être intitulées « communication », les réunions des collèges régionaux sont sans doute le vecteur de communication interne le mieux adapté en Guinée. Les activités conduites en France fin 2009 et début 2010 pour mobiliser les politiques et l'opinion publique étaient une forme de communication externe adaptée au contexte.

Mais aujourd'hui la politique de communication du Projeg reste à construire. Sauf erreur, la dernière mise à jour sur son site Internet date de novembre 2009 et le programme n'a rien diffusé au cours de ces derniers douze mois à l'exception notable de sa plaquette.

⁴⁹ Le compte rendu final de la phase pilote (octobre 2008), le compte rendu intermédiaire de l'année 1 (probablement rédigé en octobre 2009) et le bilan de novembre 2008, mars 2010.

III. SYNTHÈSE ET REFLEXION PROSPECTIVE

1. Synthèse au regard des trois critères des termes de référence

Les termes de référence privilégiaient trois critères évaluatifs : la pertinence, l'appropriation et l'efficacité. Ils servent de fil directeur à cette première synthèse.

1.1 Pertinence au regard du contexte et des principes fondateurs du programme

La pertinence du programme s'apprécie d'abord au regard de son contexte et de ses principes fondateurs.

1.1.1 Le programme ciblé sur un des problèmes majeurs du pays, capable de réagir aux évolutions brutales de son contexte

La société civile, un levier pour l'amélioration de la gouvernance et du cadre institutionnel en Guinée

La gouvernance et le cadre institutionnel et humain figurent parmi les problèmes majeurs de la Guinée. Le DSRP⁵⁰ présente leurs faiblesses comme étant les principaux freins au développement du pays, avant même le manque de formation et d'infrastructures. Leur amélioration (déconcentration et décentralisation, transparence et lutte contre la corruption, participation et responsabilisation) constitue un des trois objectifs prioritaires de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté qui prône la participation de la société civile à l'élaboration, au suivi et à la mise en œuvre des politiques publiques.

Cette participation est l'objectif général du Projeg dont le document programme, écrit en juillet 2008, identifie six enjeux essentiels pour l'avenir du pays :

- deux priorités transversales : la consolidation de la paix et des avancées démocratiques, la bonne gouvernance et la rénovation des services et administrations publiques ;
- deux axes thématiques : la valorisation et la gestion du secteur minier, et, après les événements de janvier et février 2007, la problématique jeunesse ;
- deux débats prioritaires : les enjeux internationaux⁵¹, l'efficacité de l'aide publique en Guinée.

Ces enjeux apparaissent toujours pertinents, même si les événements intervenus depuis décembre 2008 ont bouleversé l'ordre de ces priorités⁵².

La capacité de s'adapter aux évolutions de la situation politique et sociale

Le Projeg est le fruit d'un processus de concertation entre OSC guinéennes et françaises amorcé dès 2003. Depuis cette période, le contexte politique et social de la Guinée s'est fortement dégradé : aggravation de la situation économique en 2005-2006, émeutes et répression

⁵⁰ DSRP : document stratégique de réduction de la pauvreté.

⁵¹ Le réchauffement climatique, l'OMC, les accords de partenariat économique (APE) avec l'Union européenne, l'OMC.

⁵² Et si, de notre point de vue, la décentralisation aurait pu constituer un septième enjeu.

sanglante en janvier 2007, prise du pouvoir par une nouvelle junta militaire en décembre 2008, tensions politiques à partir d'avril 2009 lorsque celle-ci affiche sa volonté de se maintenir, massacre de septembre 2009, processus de transition démocratique... Entre les premiers préliminaires du Projeg et sa mise en œuvre, l'enjeu central pour la société civile guinéenne s'est déplacé.

Le Projeg, conçu comme un projet processus, a su s'adapter à cette évolution. La ligne de « réactivité » de son outil financier avait anticipé les événements. Elle a permis à la société civile organisée de réagir rapidement à partir d'avril 2009. Les priorités de l'alliance avec les OSC françaises ont changé, au moins provisoirement. D'abord centrées sur le « renforcement de capacités » et le partenariat opérationnel, elles se sont concrétisées, au cours de ces derniers mois, en termes de plaidoyer politique pour les droits de l'homme et la démocratie en Guinée.

Une approche de la société civile complémentaire de celles des autres projets d'appui aux OSC

Le Projeg est donc ciblé sur le rôle « politique » et la mission « citoyenne » de la société civile considérée autant comme « un mouvement social » que comme la somme d'organisations formelles. Il a été ainsi capable d'interagir dans une situation de crise. Son approche apparaît originale comparée aux projets d'appui à la société civile en Guinée⁵³. Ceux-ci privilégient le renforcement des capacités institutionnelles et opérationnelles des OSC destinées à jouer, sans beaucoup de liens entre elles, un rôle d'intermédiaires entre bailleurs et populations. Leurs stratégies visent à appuyer les plus performantes d'entre elles, sans distinction, ou en ciblant leurs interventions sur des territoires ou des thématiques particulières afin d'optimiser la capacité de certaines OSC à développer ou cogérer des services aux bénéficiaires des populations.

1.1.2 Une conception et une mise en œuvre conforme aux principes fondateurs du programme

La société civile, cible et actrice des PCPA, n'est pas d'abord définie par le statut des organisations qui la composent mais par des valeurs et des principes partagés, ou à minima mis en avant. Cette référence aux valeurs n'est pas seulement une clause éthique. Elle fonde en partie l'efficacité de ces programmes : la capacité d'influence politique des sociétés civiles repose, en partie, sur leur crédibilité et sur leur capacité de convocation, et ces dernières dépendent pour une part de l'exemplarité de leurs pratiques. La pertinence de la stratégie d'intervention des PCPA s'apprécie donc aussi au regard du respect de ces principes et de ces valeurs.

La concertation vraiment au cœur du programme

La concertation comme principal levier pour influencer les politiques publiques est un des premiers principes des PCPA. Elle est effectivement au cœur de l'organisation du Projeg (Copil, assemblée plénière, collèges régionaux) et de la plupart des actions qu'il soutient. Elle correspond à une pratique sociale très ancrée au sein de la société guinéenne, remarquable par son art et sa culture du débat.

Des instances et des procédures qui donnent un assez bon exemple de bonne gouvernance et de transparence

Globalement, les règles et les procédures de mise en œuvre du fonds de soutien (FdS) sont conformes aux principes (solidarité, intégrité, équité) et aux valeurs (transparence, partenariat, flexibilité et ouverture, diversité des acteurs, volontariat) qui figurent dans la charte dont s'est doté le programme.

⁵³ Notamment Aischa de l'Union européenne et « Faisons ensemble » financé par l'USAID.

Le fonctionnement du Copil et le déroulement des réunions de l'assemblée plénière donnent un assez bon exemple de transparence et de bonne gouvernance.

Cependant, des traces écrites de meilleure qualité et plus facilement accessibles, un dispositif de suivi-évaluation plus performant rendraient le programme plus transparent pour les parties prenantes qui ne sont pas directement impliquées dans l'action.

1.1.3 Mais la question de l'amélioration de la gouvernance et de la transparence au sein des OSC est assez peu portée, et la dimension genre est assez inégalement prise en compte

Encore peu d'actions et d'activités ciblées sur l'amélioration de la gouvernance des associations

L'amélioration de la bonne gouvernance des OSC est bien mentionnée dans l'énoncé du premier objectif spécifique du Projeg. Mais il ne semble pas avoir été jusque-là très porté par le programme. Élément de l'axe « professionnalisation » du fonds de soutien, tel que le définit la note d'orientation⁵⁴ d'avril 2009, elle figure assez rarement parmi les objectifs des actions soutenues sur cet axe⁵⁵ qui visent plus souvent l'agrément officiel des organisations de base et la progression des capacités opérationnelles des OSC. Les initiatives qui font plus explicitement référence à la bonne gouvernance associative et à la transparence se limitent souvent à la vulgarisation de la loi L-013 et à des formations de base à la gestion et à la vie associative. Elles n'apparaissent pas, sauf exception, très imaginatives⁵⁶. Comment contribuer à l'amélioration de la gouvernance et de la transparence au sein des OSC ? La question est complexe, à cause notamment de la diversité des OSC. Elle ne semble pourtant pas avoir fait l'objet de réflexions particulières au sein du programme.

La dimension genre un peu oubliée

L'inclusion des groupes sociaux exclus ou discriminés fait partie des valeurs dont se réclame la société civile.

Elle se traduit au sein du Projeg par une attention marquée envers la jeunesse. Le programme a veillé à sa participation à ses propres instances. Il a soutenu des actions destinées à mieux l'associer aux débats publics et à renforcer ses organisations formelles⁵⁷. (Peut-être aurait-il pu être plus volontariste sur la participation des jeunes les plus marginalisés).

Par contre la dimension genre semble avoir été peu prise en compte dans les débats du Projeg, du moins jusqu'à la dernière assemblée plénière : aucune femme n'a été élue au Copil désormais exclusivement masculin. Ce résultat a fait débat au sein de l'assemblée puis des collèges où les hommes sont très largement majoritaires.

⁵⁴ « Note d'orientation du Projeg », 11 pages.

⁵⁵ 11/22 aux comités mixtes de mars-avril 2010, 8/25 en juillet 2009, 21/38 durant la phase pilote.

⁵⁶ A noter cependant, parmi les actions dont nous avons entendu parler, celle portée par l'OSC « Relais » et sélectionnée en avril 2010, ciblée sur la gouvernance interne des OSC qui prévoit des échanges de pratiques et un mécanisme d'évaluation par les pairs et celle conduite avec l'ONG RGAT-DI durant la phase pilote qui incluait des échanges entre membres des conseils d'administration.

⁵⁷ La jeunesse a constitué un axe identifié comme tel dans le processus d'instruction du fonds de soutien avant d'être considérée, en 2010, comme une dimension transversale.

1.2 La pertinence au regard de l'objectif global

En toute rigueur, la question de l'adéquation entre stratégie d'intervention et objectifs renvoie plus aux critères de cohérence que de pertinence. Mais il est souvent utile de la poser à mi-parcours, quand il est temps, justement, de réinterroger cette stratégie.

Elle se pose de façon un peu originale sur un projet processus, tel que le Projeg : sa stratégie initiale se résume à une architecture institutionnelle, un ensemble d'orientations et de principes d'action, la définition d'outils et un cadre budgétaire. Elle se précise ensuite, dans le courant de sa mise en œuvre de façon consensuelle entre ses parties prenantes.

1.2.1 La pertinence de l'architecture institutionnelle et de la dimension « processus »

La formulation de l'objectif global du Projeg a légèrement varié dans le temps, entre le document projet de sa phase pilote (été 2007) et l'atelier de réflexion sur son cadre logique du projet (printemps 2009). Mais il s'agit toujours « *de favoriser 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 logique de cet objectif conduit d'une part à privilégier les dynamiques collectives et les mises en synergie (et non à tenter de renforcer séparément les capacités d'un plus ou moins grand nombre d'OSC prises individuellement). L'architecture du programme (Copil, assemblée plénière, collège régionaux) apparaît donc particulièrement pertinente avec cette logique : elle associe la plupart des acteurs de cette société civile et de ses interlocuteurs majeurs ; elle s'enracine via les collèges dans les régions ; elle mobilise au sein du Copil les deux principales structures faîtières de la société civile guinéenne, le Cnosc et l'intersyndicale.

Cette logique invite d'autre part à favoriser l'appropriation du programme par ses parties prenantes au fur et à mesure qu'elles le rejoignent et s'y impliquent. Elle induit une démarche itérative et progressive dont les termes ne sont pas fixés à l'avance.

Implicitement, la compréhension collective de l'objectif global du programme évolue dans le temps. Plus explicitement, sa stratégie d'intervention se précise de Copil en Copil à partir d'un canevas initial.

1.2.2 Des visions plurielles et évolutives de la société civile et de son rôle

Une vision plurielle

Le Projeg réunit des acteurs très divers. Tous n'ont donc pas exactement les mêmes points de vue, notamment sur les trois questions suivantes, assez déterminantes pour la logique d'intervention du programme. Leurs opinions ne sont jamais aussi tranchées que celles que nous résumons ci-dessous, de façon volontairement caricaturale, pour mieux représenter les opinions en jeu :

- > **Quel levier pour peser sur les politiques ?** Pour les uns, les OSC sont d'abord des opérateurs de service (service aux populations, appui aux organisations de base, appui conseil aux autres acteurs du développement...). Leur crédibilité et leur légitimité dans le débat public reposent sur leur expérience de prestataire et la qualité de leur service. Pour d'autres, les OSC sont d'abord des forces de pression qui peuvent peser dans les débats publics grâce à leurs capacités de convocation en partie fondées sur leur pratique sociale et leur « technique » de plaidoyer.
- > **Quelles « capacités » renforcer pour permettre aux OSC de peser sur les politiques ?** Selon les premiers, pour peser sur les politiques, les OSC doivent notamment renforcer la qualité et accroître le volume de leur offre de service. Leur progression dépend notamment

de leur capacité à mobiliser des fonds. Cette conception amène à viser la « professionnalisation » d'un nombre restreint d'associations. Selon les seconds, les OSC doivent développer leur capacité d'animation sociale et d'intermédiation. Leur force tient plus à celle de leur mouvement collectif qu'à la progression d'un petit nombre d'entre elles.

Ainsi, les notions de « renforcement de capacités » et de « professionnalisation » peuvent être diversement interprétées.

- > **Sur quelles politiques peser prioritairement ?** Les documents projets du Projeg (phase pilote et phase du programme) évoquent plusieurs enjeux politiques susceptibles d'orienter l'action du Projeg rappelés ci-dessus : les grands enjeux internationaux (APE, OMC, négociation climat, réduction de la dette), les deux thèmes majeurs en Guinée, l'environnement minier et la jeunesse, la question de la dette et des questions très transversales telles que la bonne gouvernance, la lutte contre la corruption, la défense des droits et le maintien de la paix civile et celle plus spécifique de la gouvernance locale plus présente dans le document de 2008 que dans le précédent.

Les différents acteurs du Projeg ne sont pas positionnés de la même façon sur ces différentes cibles possibles qui ne requièrent ni les mêmes positionnements, ni les mêmes stratégies d'action, compétences, capacités et alliances.

Une « vision » qui se modifie logiquement en fonction des évolutions du contexte et de celles des participants

Cette diversité aboutit cependant à une vision commune assez consensuelle et cohérente, qui évolue logiquement fortement en fonction du contexte et sans doute aussi des changements qui interviennent au sein des participants.

Les événements de 2007 avaient fait mettre l'accent sur la problématique jeunesse, ceux de 2009 ont donné la priorité à la défense de la paix civile, de l'ordre institutionnel et de la démocratie. Le thème de la dette, très prégnant en 2006, reste présent mais mobilise logiquement moins d'énergie.

Par ailleurs, le « tour de table » des organisations actives au sein du programme s'est modifié. Les ONG de terrain guinéennes et françaises très présentes à son lancement avaient, semble-t-il, une vision, plus « professionnalisée » et peut-être moins « politique » du renforcement de capacités. Les OSC nationales portent ensuite plus les questions macroéconomiques. La participation d'un grand nombre d'OSC guinéennes de moindre dimension et l'avancée progressive de la décentralisation renforcent la place donnée aux politiques locales ou à l'application locale des politiques. Progressivement un certain nombre de thèmes montent en puissance et la perception des membres sur les priorités du programme évolue.

1.2.3 Une stratégie d'intervention qui devrait peut-être progressivement être plus explicitée et mieux cadrée

La stratégie d'intervention du Projeg se construit donc progressivement. Elle est au départ plus encadrée par des principes d'action que par des éléments de planification indicative. Les « objectifs spécifiques » et les « résultats attendus » qui doivent la structurer sont initialement exprimés en terme très génériques.

Dès lors, à mi-parcours, les questionnements sur la cohérence du programme portent moins sur ces éléments initiaux que sur les avancées accomplies depuis dans l'élaboration et la formulation d'une stratégie plus explicite.

Plusieurs remarques rapportées dans la première partie montrent qu'un travail important reste à accomplir en la matière :

- le processus de sélection des propositions au fonds de soutien laisse penser que toutes les OSC n'ont pas la même compréhension de ce que le Projeg entend par « professionnalisation », « renforcement des capacités » et « plaidoyer »⁵⁸. Apparemment, cette difficulté résulte moins d'un défaut d'information que d'une définition insuffisamment claire de ces termes ;
- la stratégie « jeunesse » du programme et la façon dont les actions qu'il soutient doivent prendre en compte cette thématique apparaît un peu floue. Au minimum elle fait encore l'objet de débat ;
- la stratégie sur les axes de plaidoyers nationaux, dette, lutte contre la corruption, mines n'apparaît pas encore très explicite, ou encore insuffisamment partagée ;
- la mise en place du dispositif de suivi-évaluation butte (entre autres) sur une vision insuffisamment explicite de cette stratégie d'intervention.

Ce constat ne constitue pas une critique et ne remet pas en cause la clairvoyance des instances de pilotage et d'orientation du programme. Ils ont déjà bien identifié une série d'enjeux majeurs pour l'avenir du programme (anticiper l'évolution du fonds d'appui, accroître la lisibilité du programme, mieux articuler soutien financier aux actions et renforcement de dynamiques collectives...). Mais accaparés par la gestion de la crise et très réactifs aux événements, leurs membres n'ont pas encore pu réinvestir leurs analyses dans une réflexion suffisamment prospective.

C'est un des enjeux de ces prochaines semaines.

1.3 Appropriation

1.3.1 Les acteurs placés au centre du dispositif se sont bien appropriés leur rôle

Le Copil et le secrétariat exécutif bien positionnés assument pleinement leur mission

Globalement les membres du Copil et le secrétariat exécutif du Projeg se sont approprié leur rôle. Ils ont trouvé les rythmes qui leur conviennent et un bon positionnement réciproque. Le fonctionnement courant de ces deux « instances » reste cependant normalement perfectible⁵⁹.

Comme dans la plupart des PCPA, le Copil a progressivement gagné en fluidité et en cohésion. Il a su intégrer des personnalités d'origines diverses. Eclairé par le SE, il a su faire évoluer les procédures du fonds de soutien de façon pertinente, proposer des règles de fonctionnement adaptées à l'assemblée plénière, réagir et bien positionner le programme face aux événements de 2009. Bien qu'inégaux dans leur forme, les comptes rendus des Copil font apparaître une bonne capacité d'analyse collective.

La question de la prépondérance du chef de file ne s'est pas posée sur le Projeg

Les chefs de file des PCPA jouent parfois un rôle moteur dans le lancement ou la relance de ces programmes. La place centrale qu'ils occupent alors dans le jeu des acteurs les entraîne parfois au-delà de leur mission d'OSC garante et peut finalement freiner la progression du Copil ou du coordinateur du secrétariat exécutif. Ce scénario ne s'est pas appliqué au Projeg.

Le programme a été initié en Guinée entre OSC françaises et guinéennes avant qu'Aide et Action n'en devienne le chef de file. Cette dernière assume sa mission de façon originale. Le responsable d'Aide et Action « France » siège au comité de pilotage. L'antenne guinéenne de

⁵⁸ Cf. § II.112

⁵⁹ Cf. § II.3.1 & 3.2

l'organisation héberge administrativement le programme et supervise sa gestion. Les deux entités n'ont pas de relation fonctionnelle. L'antenne Guinée dépend directement de la direction internationale d'Aide et Action⁶⁰.

1.3.2 Une réelle appropriation des participants guinéens à travers les collèges régionaux

Les collèges régionaux ont suscité une dynamique collective « société civile » qui va au-delà de leur rôle d'interface entre les participants et les instances du programme.

Une dynamique collective et un sentiment d'appartenance à la société civile

La plupart des représentants des OSC rencontrés au cours de la mission ont souligné l'impact des collèges régionaux. Leurs réunions ont rassemblé un nombre grandissant de participants. Les autorités régionales y ont régulièrement participé. Ils ont été des lieux de débat public lors des événements. Ils ont su prendre des initiatives fortes pour prévenir les conflits interethniques. Pour toutes ces raisons, ils ont renforcé le sentiment d'appartenance des participants à la société civile, qui va au-delà de leur participation au programme.

Des institutions et des mécanismes appropriés

Les débats des AP et les décisions des comités de pilotage (dont celles qui concernent le fonds de soutien) sont restitués lors des réunions des collèges. Ces restitutions suscitent des discussions et des échanges qui permettent aux participants d'être mieux informés et de mieux comprendre les règles de fonctionnement et les mécanismes du Projeg, mais aussi de donner leur avis et de les influencer. Ce mécanisme collectif de transmissions orales apparaît particulièrement pertinent et bien adapté au contexte et favorise effectivement l'appropriation du programme par les acteurs.

Une vision encore inégalement partagée par les acteurs

La mise en place des collèges est donc un succès. Mais ce succès ne signifie pas que les orientations du Projeg soient identiquement comprises et partagées par toutes les OSC participantes. Celles-ci sont extrêmement diverses. Elles n'ont pas la même conception de leur rôle selon leur date de création et leur histoire, la nature de leurs adhérents, les personnalités du petit groupe qui les a fondées, l'ampleur de leurs équipes permanentes ou semi-permanentes. Elles n'ont pas la même histoire commune avec le programme. Certaines rappellent qu'elles ont été associées à sa genèse dès les années 2002-2003. D'autres ne participent aux réunions du collège que depuis quelques mois...

Beaucoup se positionnent en organisations d'appui et de services aux bénéficiaires des populations et des organisations de base, et jouent ou tentent de jouer un rôle d'intermédiaire entre ces dernières et les bailleurs de fonds. Certaines d'entre elles peinent donc encore à s'approprier l'objectif que leur propose le Projeg : « peser sur la définition et l'application des politiques publiques ». Elles attendent encore du projet qu'il finance les actions qu'elles ont déjà l'habitude de mener et qu'il contribue à renforcer leur propre capacité d'opératrice dans leurs domaines de prédilection comme un projet « classique » de renforcement de capacités et

⁶⁰ Ce montage, très respectueux de l'autonomie du Projeg, limite la fonction de monitoring qu'assurent parfois les chefs de file à l'égard des secrétariats exécutifs dans d'autres PCPA. Cette fonction doit donc être assurée autrement si elle se révèle nécessaire. Il ne permet pas forcément, par ailleurs, d'anticiper spontanément toutes les difficultés de gestion administrative et financière d'un tel programme. Celles-ci sont réelles. Elles ont parfois gêné la mise en œuvre du Projeg. Selon la mission, elles devraient faire l'objet d'un point d'attention particulier.

de « professionnalisation ». Elles demandent au Projeg « d'aller sur leur terrain » sans encore bien comprendre comment faire pour « aller sur le terrain du Projeg ».

Cet inégal partage de la vision du Projeg est consubstantiel d'un programme original qui se construit progressivement en fédérant une grande diversité d'acteurs. Un tel programme doit rester fédérateur tout en gardant une ligne d'action claire, qui ne répond pas forcément aux attentes de tous les acteurs. Là réside probablement un des défis de la deuxième partie de la première phase du programme.

1.4 Efficacité

A mi-parcours, l'efficacité d'un programme s'apprécie à la maîtrise de sa mise en œuvre et à ses premiers résultats. Cette appréciation procède souvent par comparaison entre ses prévisions et ses réalisations ou par comparaison avec des programmes analogues.

Une telle démarche est ici difficile. L'action du Projeg est peu programmée. La comparaison à d'autres programmes est difficile. (La montée en puissance des autres PCPA que nous connaissons a toujours été lente et progressive dans leurs premières années). L'impact des événements, depuis janvier 2009, sur la marche du programme est à la fois évidemment très fort et difficile à apprécier. Enfin, les outils de suivi des activités et des résultats du programme, et plus globalement l'organisation des traces écrites laissées par le secrétariat exécutif ne facilitent pas la tâche.

1.4.1 Une maîtrise opérationnelle probablement perfectible

Le chapitre ci-dessus consacré à la mise en œuvre du programme⁶¹ a souligné la bonne complémentarité entre le secrétariat exécutif et le Copil. Il s'est interrogé sur le manque de continuité de l'action du secrétariat sur certains dossiers sans pouvoir trancher sur l'origine de ses difficultés entre les perturbations dues aux événements, le rythme élevé des activités et des sollicitations, et des problèmes d'organisation.

Les outils de suivi et de programmation mis en place apparaissent perfectibles. Leur amélioration, des réunions d'équipes plus régulières (comme au début du projet) sont sans doute des préalables à l'amélioration de l'efficacité du SE.

Celle-ci repose en grande partie sur les coordinateurs régionaux, auxquels le Projeg demande une grande polyvalence, beaucoup d'autonomie et de fortes capacités d'organisation pour « couvrir », sans beaucoup de logistique, des régions naturelles très vastes.

1.4.2 Des premiers résultats inscrits dans des dynamiques fortes

Points forts : le rôle du Projeg pendant la sortie de crise, la concertation, la mise en réseau

Le Projeg a joué un rôle majeur dans la « sortie de crise ». C'est le premier « résultat » mis à son crédit par les différents interlocuteurs de la mission. Il a contribué à la cohésion retrouvée du mouvement social, puis à l'émergence de la dynamique des forces vives, et jouer un rôle réel dans l'interpellation de la communauté internationale sur la situation guinéenne. Les OSC françaises ont mené un plaidoyer très actif en France durant ces dix-huit derniers mois.

Cette efficacité durant cette période est à attribuer autant à sa fonction informelle de tête de réseau qu'à sa structure formelle de programme.

⁶¹ Cf. § Cf. § II.3.1 & 3.2

Le deuxième résultat du Projeg s'entend en région. Les collèges régionaux, on l'a vu, sont aujourd'hui des espaces de dialogues inter-acteur appréciés. Ils génèrent une réelle dynamique collective, démultiplie la fonction réseau et le rôle fédérateur du programme (plus d'une centaine de participants par réunion dans les cinq « régions »). Avec la constitution des consortiums, cette dynamique « collègue » renforce indiscutablement les relations entre OSC guinéennes et la cohésion de la société civile organisée.

Des résultats réels mais moins évidents : le renforcement des capacités des OSC, les effets sur les politiques locales

Les effets immédiats des actions des consortiums soutenues financièrement et méthodologiquement par le Projeg sont plus difficiles à apprécier. Ces actions suscitent des échanges et des collaborations entre organisation qui, aux dires des acteurs, contribuent à renforcer leurs compétences. Leurs résultats « sur le terrain » sont réels mais difficiles à mesurer⁶² car ce sont des actions courtes, diverses, souvent terminées depuis peu de temps. Quelques « succes stories » témoignent de leurs impacts possibles en matière d'application locale des lois et des textes réglementaires (code minier, droit foncier, code des collectivités...) de renforcement des organisations locales, de participations des jeunes aux débats publics...

1.4.3 Des résultats moins lisibles

La fonction réseau du programme, la dynamique autour des collèges régionaux et l'assez bonne maîtrise du fonds de soutien constituent les premiers acquis inscrits dans une dynamique de programme. Les avancées vers les autres résultats attendus du Projeg sont plus ténues ou moins perceptibles. A ce stade, après les événements de 2009-2010, cela n'a rien d'alarmant. La faible visibilité des stratégies ou les dynamiques qui permettront de les atteindre est à ce stade un peu plus préoccupante.

Comment, jusqu'où peser sur les politiques nationales et contribuer à prendre en compte les attentes de la jeunesse guinéenne ?

L'atelier « cadre logique » organisé fin mars 2009 a permis de reformuler la logique d'intervention du Projeg. Deux de ses résultats attendus ont été réécrits comme suit : « Les OSC guinéennes et françaises ont influencé les politiques par leur plaidoyer sur les problématiques de la dette, la lutte contre la corruption, la gestion foncière et l'environnement minier ». « L'expression de la jeunesse et sa participation sont prises en compte dans les résultats attendus par le Projeg ».

Les lignes directrices du fonds de soutien et un certain nombre d'initiatives financées par lui concrétisent des avancées vers ces deux résultats. Des actions ont également entreprises au niveau national pour les atteindre. Mais on ne voit pas encore clairement quel est le fil directeur de ces dernières, ni quel peut être leur aboutissement, ni quelle est la cohérence de l'ensemble. Ce manque de lisibilité laisse croire que le programme manque d'efficacité dans ces deux directions. Cette impression, partagée par plusieurs des interlocuteurs de la mission ne provient pas essentiellement de la faiblesse des acquis, qui s'explique en grande partie, au niveau national, par les événements. Elle résulte aussi de l'imprécision des résultats attendus en fin de projet.

On comprend que la structure, le contexte et la nature même du programme ne lui permettent pas d'annoncer à l'avance des « résultats attendus » précis et quantifiés. Mais si les termes

⁶² Cf. § II.122

escomptés de son action restent trop longtemps trop vagues, celle-ci risque d'être difficile à évaluer, ses résultats discutés et sa dynamique fragilisée.

L'amélioration de la bonne gouvernance, le partenariat entre OSC guinéennes et françaises vus de la Guinée

« Le renforcement de la bonne gouvernance des OSC appuyées par le Projeg » fait également partie des résultats attendus du Projeg reformulés en mars 2009. Les actions entreprises en la matière n'apparaissent pas encore très convaincantes. Les pistes qui vont permettre au Projeg d'intervenir plus efficacement dans cette direction n'apparaissent pas encore très clairement.

Par ailleurs, les effets du programme sur les partenariats entre OSC françaises et guinéennes sont également assez difficiles à cerner.

Cette dimension partenariale était très rarement évoquée par les OSC guinéennes rencontrées en région. Cette discrétion tient en partie au petit nombre d'actions montées en partenariat entre ONG guinéennes et françaises financées par le fonds de soutien : 4 sur 40 en phase pilote, et 1 sur 38 (sur 154 présentées) en début de phase programme⁶³.

L'écho recueilli auprès des OSC françaises est différent⁶⁴. La plupart sont actives en Guinée et ont des partenaires guinéens.

Cette différence de perception est normale :

- elle traduit l'inévitable asymétrie numérique du nombre de membres : 80 OSC guinéennes, 10 françaises étaient membres du Projeg lors de l'assemblée plénière de 2009 ;
- elle s'explique aussi par la nature de l'investissement des OSC françaises dans le programme en 2009-2010 : elles se sont surtout impliquées dans des actions de plaidoyer en France (par exemple la réunion à la Mairie de Paris en mai 2010) et dans l'intermédiation avec les organisations des droits de l'Homme en France et à l'international ;
- elle ne rend pas compte d'une évolution de cette dimension partenariale, qui ne se concrétise plus par un projet, mais par l'amorce de relations suivies entre des acteurs ou des plates-formes françaises et des acteurs guinéens autour des thématiques nationales⁶⁵. Or ces acteurs ne sont pas forcément membre de l'AP du Projeg et les organisations guinéennes concernées ne sont pas forcément très présentes à l'intérieur du pays.

⁶³ Selon les chiffres du rapport d'activités de mars 2010 qui n'incluent pas les décisions du dernier comité de pilotage.

⁶⁴ Avec des opinions parfois discordantes selon les OSC que nous avons rencontrées. Nous n'avons pas pu en rencontrer suffisamment pour pouvoir proposer une analyse fondée de ces divergences. Par analogie avec d'autres PCPA, on peut penser que les ONG de « terrain » très professionnelles, déjà bien implantées dans un pays où elles ont déjà des partenariats solides, se retrouvent moins à l'aise dans ces programmes que les OSC françaises pour lesquelles l'action ou l'ouverture à l'international ne représente qu'un des éléments de leur mission

⁶⁵ « Publiez ce que vous payez » sur la problématique de l'environnement minier, le CADTM (Comité d'annulation de la dette du Tiers-Monde) sur la question de la dette.

Les termes de référence de cette évaluation intermédiaire n'accordent pas une attention particulière à cette dimension de coopération de société civile à société civile. Dans deux ans, l'évaluation finale pourrait y être plus attentive⁶⁶.

Dans cette hypothèse, le Projeg aurait peut-être intérêt à garder plus de traces lisibles sur sa pratique en la matière⁶⁷ et à reformuler plus clairement la place de cette dimension partenariale dans sa stratégie⁶⁸.

Dans ce domaine comme dans les précédents, ce que nous appelons « manque de visibilité » renvoie à la faiblesse des traces écrites qui permettent d'appréhender rapidement l'activité et les réalisations effectives du programme. Mais la remarque traduit également l'imprécision de ses intentions initiales aux quelles comparer ces réalisations. Sur un programme multi-acteurs, il appartient à sa gouvernance collective de préciser progressivement ses résultats attendus. A mi-parcours, il est normal que l'exercice n'ait pas encore abouti dans tous les domaines. Le contexte politique guinéen a fixé d'autres priorités au Projeg.

2. Réflexions prospectives (orientation et stratégie)

2.1 Nécessité d'une réflexion stratégique et limites de l'apport de consultants externes

2.1.1 Premier et principal conseil : prendre le temps d'une réflexion stratégique à mi-parcours

En règle générale, à mi-parcours, les projets processus ont souvent besoin de revisiter leur vision, d'ajuster leur stratégie et d'actualiser leur plan d'action.

L'analyse ci-dessus et plus encore le contexte politique de la Guinée invite le Copil du Projeg à conduire un tel exercice. Il n'y parviendra que s'il peut faire une césure et prendre un temps de recul assez long pour préparer des débats d'orientation qui devront associer l'ensemble des parties prenantes du programme.

Idéalement ces débats auraient dû aboutir en AG, avant la finalisation du document projet 2010-2012 présenté à l'AFD. Mais, comme souvent, l'harmonisation des différents calendriers, du terrain au bailleur, n'a pas été possible. De plus, cette réflexion stratégique ne pouvait avoir lieu avant la conclusion du processus électoral en cours. Elle devrait donc intervenir cet automne 2010. Le document projet entre-temps validé par l'AFD lui donnera un cadre clair.

Ce chapitre propose quelques éléments pour contribuer à cette réflexion. Compte tenu de la nature du Projeg et de la brièveté de la mission, il ne peut pas être normatif. Il ne propose pas des recommandations stratégiques hiérarchisées mais un cheminement possible et quelques suggestions. Il n'a pas l'ambition de recommander mais de contribuer à faire penser, avec le risque, parfois, de s'éloigner du cœur de l'évaluation.

⁶⁶ Cette dimension de « coopération de société civile à société civile » pourrait aussi être une des clés de lecture pour une future analyse transversale de l'ensemble des PCPA, une analyse indispensable pour envisager leur avenir.

⁶⁷ Par exemple, l'activité du Projeg et de son antenne de France est en grande partie un rôle de mise en réseau et de mobilisation ponctuelle. Ce rôle important ne laisse pas spontanément des traces très visibles.

⁶⁸ Cf. ci-après.

2.1.2 Méthode proposée, partir d'une « armature » d'arbre des objectifs

Aucun rapport d'expert ne peut remplacer le débat collectif, surtout sur un PCPA.

Une réflexion stratégique suit habituellement un cheminement progressif. Elle commence par un bilan de l'action et une actualisation de l'analyse du contexte, se poursuit par la relecture des objectifs et se termine par l'ajustement du dispositif et des outils opérationnels.

Un rapport d'évaluation ne peut pas accompagner un tel cheminement puisqu'il suit un plan développé sans dialogue interactif. Les acteurs du Projeg sauront déconstruire celui qui leur est proposé ci-après pour en rebâtir un à leur mesure.

« L'armature » d'un arbre logique (une formulation très simplifiée des différents éléments de la logique d'intervention du projet) sert de fil directeur à cette démarche. L'outil est un peu « technocratique ». Il a l'avantage d'établir un pont avec le « cadre logique » cher au bailleur. Il permet (théoriquement) d'organiser questionnements et débats pour aboutir à une formulation plus précise plus « incarnée » des différents objectifs, résultats et ensemble d'activités du programme. A partir de là, il sera plus aisé d'aborder les questions plus opérationnelles.

Il ne s'agit pas de remettre en cause le document de juillet 2008 et ce qui a été initié depuis, mais de revisiter, parfois compléter, souvent détailler, éventuellement hiérarchiser différemment, presque toujours de reformuler pour se l'approprier.

2.2 L'armature possible d'un arbre logique pour le Projeg

L'armature proposée reprend en modifiant légèrement les conclusions des deux ateliers « cadre logique » organisés en mars et en juillet 2009.

2.2.1 Déroulé

Telle que nous l'avons comprise, nous reformulerions la logique d'intervention du Projeg comme suit :

Les objectifs du Projeg sont les suivants :

- > **L'objectif général** du Projeg est toujours de « permettre à la société civile et à la jeunesse guinéenne de peser sur la définition et la mise en œuvre des politiques publiques, afin que ces politiques contribuent effectivement au développement durable du pays et à la réduction des inégalités et de la pauvreté. »
- > Pour atteindre cet objectif, la société civile ne doit pas se disperser. Elle doit (**premier objectif spécifique**) cibler son action sur les politiques et les gestions publiques qui lui apparaissent les plus stratégiques au regard de son analyse des enjeux de développement du pays, mais peut-être aussi de ses propres forces et faiblesses.
- > La situation de la Guinée de 2007 à 2009 l'a souligné : la société civile ne peut espérer influencer des politiques publiques que si un certain nombre de conditions nécessaires au débat citoyen et à l'efficacité d'actions publiques sont réunies (notamment le respect de l'état de droit, la garantie des libertés publiques, un niveau de « bonne gouvernance » minimal. La société civile doit donc contribuer à ce que ces conditions soient réunies (**deuxième objectif spécifique**).

Pour contribuer à ces deux objectifs spécifiques, le Projeg cherche à atteindre quatre résultats, à faire en sorte que :

- > Les OSC, et notamment les organisations de jeunes, regroupées en consortiums ou en plates-formes, mènent des actions qui :

- visent directement l'évolution de ces politiques ou l'amélioration des conditions du débat citoyen et de l'efficacité de l'action publique,
 - ou y contribuent indirectement en renforçant les capacités des OSC et les pratiques de concertation (**1^{er} résultat**).
- > Les qualités, les capacités et les connaissances des OSC nécessaires à l'efficacité de leur action sur les politiques sont renforcées (**2^e résultat**).
 - > Les OSC contribuent à la mise en place, animent, participent à des cadres de concertation pluri-acteurs où ces politiques et ces gestions publiques sont mises en débat (**3^e résultat**).
 - > Les OSC ont la capacité d'intervenir, notamment en situation de crise, pour contribuer à améliorer ou rétablir les conditions du débat citoyen et de l'efficacité de l'action publique (**4^e résultat**).

Pour atteindre ces quatre résultats, le Projeg mène quatre types d'activités :

- > Pour que les OSC passent à l'action, il soutient financièrement leurs initiatives (**1^{er} ensemble d'activités**).
- > Pour que ces actions aient plus de chance de succès, il apporte un appui à leur conception à leur montage, à leur mise en œuvre et à leur capitalisation et valorisation (**2^e ensemble d'activités**).
- > Pour faire évoluer les pratiques sur lesquelles reposent la crédibilité et l'efficacité de l'action des OSC, il veille à ce que sa propre gouvernance soit exemplaire (transparence, démocratie, concertation, pratiques inclusives...). (**3^e ensemble d'activités**).
- > Pour renforcer les OSC, pour enrichir leur capacité d'action et d'innovation, le Projeg joue un rôle de tête de réseau et de facilitateur, de médiateur inter-acteur. Il impulse des dynamiques nouvelles par des « actions transversales » : forums, études, expérimentations, formations... (**4^e ensemble d'activités**).

Outre la référence aux valeurs de la société civile, cette logique d'intervention est sous-tendue par deux dimensions transversales :

- > La dimension jeunesse : le Projeg entend contribuer à la participation de la jeunesse au débat public et à la prise en compte de ses attentes par la société. Cette préoccupation doit se traduire à tous les niveaux dans sa stratégie d'intervention, ses actions, et ses pratiques.
- > Le partenariat entre les acteurs guinéens et français est un des éléments structurants de la conception. Il modèle l'organisation de sa gouvernance et devrait également se retrouver aux différents niveaux de sa mise en œuvre.

2.2.2 Schéma et tableau

On peut représenter cette armature de logique d'intervention par le schéma et le tableau ci-dessous :

Figure 2 : Une « armature » possible pour l'arbre des objectifs

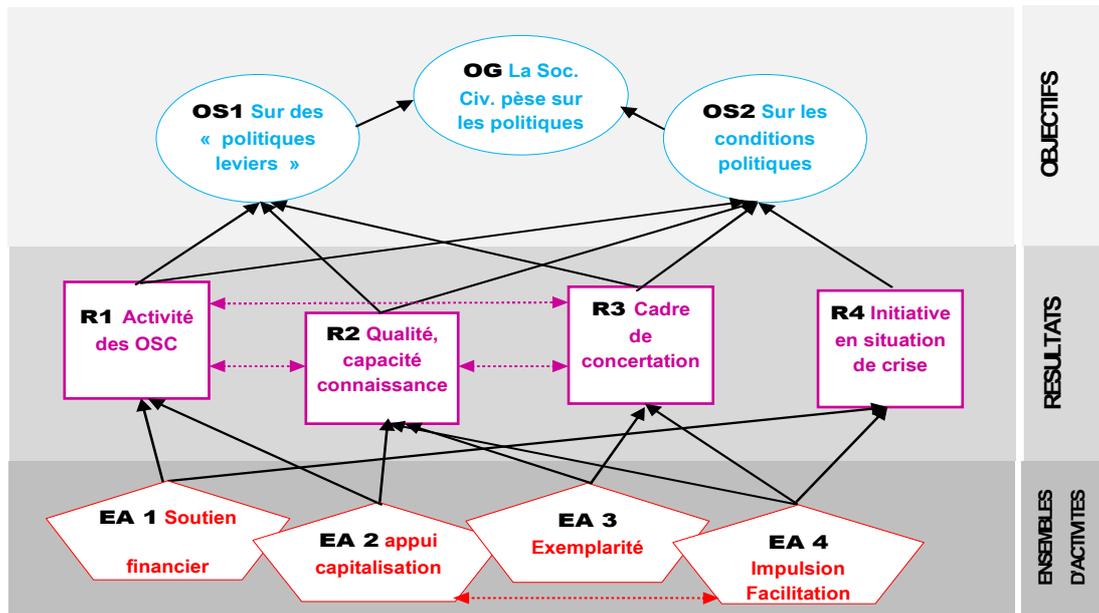


Tableau 8 : Une logique d'intervention simplifiée possible

Résumé	intitulé
OG : La société civile pèse sur les politiques	La société civile guinéenne, et notamment les organisations de jeunes, pèse sur la définition et la mise en œuvre des politiques publiques (au niveau national et décentralisé), afin que ces politiques contribuent effectivement au développement durable et à la réduction des inégalités et de la pauvreté.
OS1 : Sur des politiques leviers	La société civile contribue plus particulièrement à l'évolution des politiques et des gestions publiques les plus stratégiques (de son point de vue) au niveau national, régional et local : <ul style="list-style-type: none"> ▪ La réduction de la dette / ▪ L'amélioration de l'environnement minier / ▪ La lutte contre la corruption, etc. (Les politiques jeunesse nationales et décentralisées, les politiques sectorielles susceptibles d'avoir le plus d'impact sur la situation des jeunes et leur insertion sociale....).
OS2 : Sur les conditions politiques	La société civile contribue à créer ou maintenir les conditions du débat public et de la mise en œuvre efficace des politiques : <ul style="list-style-type: none"> ▪ La défense de la paix civile et de l'état de droit, ▪ L'amélioration du fonctionnement des institutions et des services de l'Etat et des collectivités, le développement de la bonne gouvernance, ▪ Le développement du civisme et de la citoyenneté.

R1 : Activités de collectifs d'OSC	Des organisations de la société civile, organisées en consortiums, plates-formes ou réseaux, conduisent des actions qui contribuent à ces deux objectifs : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Directement : elles visent la définition de l'application de ces politiques et l'évolution de ces modes de gestion (OS1), la défense de la paix civile et de l'état de droit, la bonne gouvernance, le développement de la citoyenneté (OS 2) ▪ Indirectement : elles visent à renforcer les capacités des OSC nécessaires à l'atteinte de ces objectifs (résultat 2) et l'animation ou la création de cadre de concertation (résultat 3).
R2 : Qualité, capacité connaissance	Les qualités, les capacités et les éléments de connaissance dont les OSC ont besoin pour peser sur ces politiques et créer ou maintenir les conditions du débat public sont accrus, développés, complétés : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Leur crédibilité qui dépend de leur bonne gouvernance, de leur bonne gestion, de leur respect de leurs valeurs, notamment de leurs pratiques inclusives ; ▪ Leur capacité d'action collective qui dépend du dynamisme de leurs structures communes et de leurs réseaux ; ▪ Leur capacité de convocation et de mobilisation, liée à leurs pratiques sociales ; ▪ Leur connaissance des problématiques spécifiques des politiques sur lesquelles elles ciblent leurs actions...
R3 : Cadre de concertation	Des OSC participent à, ou animent, des cadres de concertation pluri-acteurs, institutionnels ou informels, où ces politiques et ces « conditions » sont mises en débat.
R4 : Initiatives sur le contexte politique	Les OSC ont une forte capacité d'initiatives pour réagir en cas de crise : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Elles ont tissé les réseaux et les alliances nécessaires ; ▪ Elles peuvent réunir rapidement les moyens nécessaires à leurs initiatives.
EA 1 : Soutien financier	Le Projeg apporte des soutiens financiers aux actions initiées par des consortiums et des plates-formes d'OSC (ces soutiens sont diversifiés selon la nature de ces actions et de ces collectifs).
EA 2 : Appui et capitalisation	Soit directement par son SE, soit indirectement notamment en mobilisant ses membres et alliés, le Projeg apporte un appui : <ul style="list-style-type: none"> ▪ A la conception et à la mise en œuvre des actions qu'il soutient financièrement ; ▪ Aux dynamiques collectives qui soutiennent et prolongent ces actions ; ▪ A la capitalisation et à la valorisation de ces actions, notamment par la mise en réseau des acteurs associés à leur mise en œuvre.
EA 3 : Exemplarité	Le pilotage et la mise en œuvre du Projeg contribuent en eux-mêmes à la promotion des « qualités » que les OSC doivent développer pour peser sur les politiques publiques, notamment : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mettre la concertation au cœur de l'action ; ▪ Définir et respecter ses propres valeurs ; ▪ Inclure la jeunesse dans ses instances ; ▪ S'appliquer à soi-même les règles de bonne gouvernance.
EA 4 : Impulsion Facilitation	En amont ou en aval des actions qu'il soutient et appuie, le Projeg impulse des activités (rencontres inter-acteurs, formations, expérimentations, études) qui contribuent à renforcer ces qualités, capacités et connaissances et qui facilitent la mise en réseau des acteurs.

2.3 Questions d'orientation en référence aux objectifs

L'armature de la logique d'intervention proposée ci-dessus n'est pas « la bonne ». (La prise en compte de la problématique jeunesse n'apparaît peut-être pas suffisamment. La place spécifique des OSC françaises dans le Projeg mériterait peut-être d'apparaître dès ce stade...).

Sans doute revoir et améliorer une armature de ce type permet d'organiser les premières réflexions qui devraient aboutir à donner plus de consistance aux objectifs spécifiques en les reformulant de façon plus détaillée, plus explicite.

2.3.1 Sur quelles politiques ou quelles gestions publiques cibler l'action du Projeg ? Quelles avancées espérer sur ces politiques ?

- > Le document programme de juillet 2008 n'est pas tout à fait structuré comme un document projet classique. En matière de « plaidoyer », il évoque assez largement « des enjeux nationaux et internationaux » et propose quatre cibles plus précises :
 - le suivi du processus de réduction de la dette et de la gestion des fonds issus du processus, avec comme premier résultat la réactivation d'une plate-forme franco-guinéenne ;

- les questions minières et foncières avec comme premiers résultats des états des lieux, des outils de vulgarisation et une attention marquée aux capacités de négociations locales (OSC, CRD) sur ces questions ;
- la lutte contre la corruption évoquée de façon assez imprécise.

La continuité de l'action implique de maintenir ces quatre thèmes (sans forcément s'y enfermer), mais en définissant si possible des ambitions plus précises thème par thème.

- > Il faut ensuite peut-être attendre de connaître les intentions du prochain gouvernement pour cibler d'autres « politiques leviers ». On peut déjà noter la volonté de l'actuel ministre de la Jeunesse de définir une nouvelle politique nationale (la politique actuelle date de 1993) et, semble-t-il, un fort consensus pour l'approfondissement du processus de décentralisation.

Une attention marquée du Projeg aux politiques et aux gestions publiques locales et un travail plus construit sur ce thème permettrait de fédérer de nombreuses initiatives d'OSC déjà soutenues par le fonds d'appui. Au croisement de ces deux axes, susciter des initiatives pour la définition et l'amélioration de politiques locales pourrait constituer une ligne de force pour le programme.

- > Le Projeg ne doit pas se disperser sur de multiples politiques sectorielles. Il ne peut pas non plus focaliser ses soutiens sur un nombre trop limité d'enjeux trop éloignés des pratiques et des compétences de ses membres. Laisser le choix aux collèges régionaux d'une (ou deux ?) politique sectorielle sur laquelle ils souhaitent orienter les actions dans leur région (en plus des problématiques nationales) pourrait être une voie à explorer.

3.2.2 Sur quelles conditions du débat citoyen et de l'efficacité de l'action publique la société civile devra-t-elle rester particulièrement vigilante ? Comment pourra-t-elle agir ?

La question posée est celle de la place et du rôle de la société civile guinéenne à l'issue du processus électoral en cours.

Il est difficile d'anticiper la situation politique de ces prochains mois : elle dépendra en partie du résultat des élections et de la stratégie post-électorale des principales forces politiques. A terme, l'émergence d'un parlement doté de vrais pouvoirs et une politique de décentralisation plus volontariste pourraient modifier la place de la société civile dans le champ politique.

Les populations attendent des améliorations tangibles et rapides de leurs conditions de vie. Elles seront difficiles à satisfaire quel que soit le futur gouvernement. La question de l'armée restera entière.

L'évolution du mouvement social est également peu prévisible. Sa cohésion, en partie construite sur un ennemi commun, pourrait être ébranlée. Certains de ses anciens représentants resteront probablement à des postes de responsabilité politique (la question du renouvellement du leadership au sein de ce mouvement pourrait devenir majeure). Dans un contexte politique plus apaisé et peut-être plus « occupé » par les partis, les questions plus strictement institutionnelles au sein de la société civile organisée pourraient occuper à nouveau le devant de la scène (la consistance réelle et le fonctionnement des organisations fédératives, l'exercice du pouvoir en leur sein...).

D'où l'importance de ne débattre de la stratégie du Projeg que dans quelques semaines.

2.4 Questions de stratégie en référence aux résultats

Une reformulation plus nourrie des objectifs devrait permettre au Copil et aux parties prenantes du programme de retravailler ensuite la formulation des résultats avec le même objectif : préciser, expliciter (en commençant par le second pour mieux traiter ensuite du premier).

2.4.1 *Quelle capacités, quelles qualités renforcer ? Quelles compétences ou connaissances compléter ? Comment les renforcer et les compléter ?*

Le document de juillet 2008 aborde cette question en proposant de « contribuer à la professionnalisation » des OSC. Ce terme apparaît ambigu. Les actions soutenues sur cet axe sont souvent très classiques (faciliter l'accès à la reconnaissance légale, donner les bases de la gestion associative, former à la démarche projet, transmettre des outils de base de management...). Elles répondent effectivement à une vraie demande exprimée notamment lors des débats organisés après l'étude préalable de 2007. Elles s'inscrivent bien dans le discours dominant des bailleurs à la recherche d'intermédiaires fiables et efficaces entre eux et les populations.

Mais ce type d'actions, soutenues par la plupart des autres projets d'appui aux OSC, est-il prioritaire au regard des objectifs spécifiques du Projeg ? Ne faudrait-il pas plus cibler ses soutiens et viser l'amélioration de qualités, de capacités et de compétences spécifiques, celles dont les OSC ont besoin pour peser sur des politiques et des gestions publiques ?

Selon cette approche, un premier débat devrait permettre d'identifier ces qualités, ces compétences et ces connaissances spécifiques (certaines seront liées aux « politiques leviers » choisies ; la crédibilité, la capacité d'agir collectivement, le pouvoir de convocation et de mobilisation pourraient par exemple figurer parmi ces qualités. Un deuxième débat devrait être consacré aux modalités et types d'actions qui permettent de les améliorer. En effet, si le Projeg cible le renforcement de qualités et de capacités spécifiques, différentes des normes associatives basiques, il se positionnera en dehors des savoir-faire classiques des OSC d'accompagnement. Peut-être devra-t-il alors s'efforcer d'aider ces dernières à innover ?

2.4.2 *Quels types d'actions soutenir prioritairement ? Comment permettre aux différents types d'OSC de s'inscrire dans ces priorités ?*

Une vision plus précise des objectifs « politiques » poursuivis et une identification plus cohérente des qualités et capacités à renforcer devraient permettre de mieux cerner les caractéristiques des actions à soutenir en priorité⁶⁹ et, par là, sans doute des types de consortiums et de collectifs à accompagner.

Mais ces priorités ne coïncideront pas forcément avec les points forts des OSC participantes et de leurs consortiums. Les initiatives spontanément proposées au fonds de soutien durant ces deux dernières années ne permettaient pas d'avancer sur tous les enjeux nationaux identifiés

⁶⁹ Des actions qui notamment :

- interviennent sur les champs des « politiques leviers » ;
- poursuivent des objectifs « politiques » clairs : l'application de politiques (meilleure application des textes nationaux, accès aux droits), l'évolution des politiques (notamment déconcentrées ou délocalisées) et l'amélioration des gestions publiques (transparence, concertation, évaluation, fonctionnement des institutions) ;
- visent des objectifs de renforcement de capacités des acteurs directement liés à ce type d'objectifs « politiques » (type de capacités et type d'acteurs) ;
- et respectent un certain nombre de principes (gestion transparente, démarche inclusive, place accordée à la concertation).

dans le document programme⁷⁰. Les consortiums de proximité suscités par la mise en œuvre du fonds ne sont pas forcément armés pour travailler durablement sur des enjeux thématiques correspondant à ces enjeux.

Ce décalage pourrait s'accroître si, comme le voudrait la logique que nous proposons, le Projeg décidait d'orienter ses soutiens de façon plus volontariste. Il devrait alors :

- d'une part modifier les lignes directrices de l'appel à proposition permanent pour le rendre plus directif et plus sélectif ;
- d'autre part se montrer plus proactif pour susciter le montage d'actions ou la réunion de collectifs ciblés sur des objectifs et des thématiques peu ou mal pris en compte via les initiatives proposées au fonds ;
- et probablement développer des stratégies plus construites (au moins sur certaines problématiques) pour mieux articuler ses appuis à initiatives locales, l'accompagnement de collectifs à dimension nationale et les « actions transversales » directement mises en œuvre par le secrétariat exécutif.

Mais cette logique comporte des risques. Elle est aussi exigeante en termes d'accompagnement :

- les OSC qui ne pourront pas ou ne souhaiteront pas s'inscrire dans ces évolutions pourraient se sentir exclues de l'accès au fonds. La capacité fédératrice du projet pourrait s'en trouver amoindrie ;
- inciter les OSC à s'inscrire plus nettement dans des priorités mieux définies par le programme mais éloignées de leurs savoir-faire traditionnels nécessiterait des appuis plus conséquents. A moyens constants, le secrétariat exécutif ne pourra pas forcément répondre à cette nouvelle demande ;
- un accompagnement plus proactif visant le montage d'activités ciblées sur des axes ou des objectifs particuliers demande probablement d'autres outils que ceux dont dispose le secrétariat exécutif et le programme, notamment en matière d'appui financier : ni l'appel à initiatives, ni l'appel à manifestation d'intérêt ne conviennent pleinement. Il faut inventer un entre-deux.

Il serait donc dangereux de chercher à répondre à cette première question « quels types d'actions soutenir prioritairement » sans réfléchir en même temps à la seconde « comment permettre aux OSC de s'inscrire dans ces priorités ? ».

2.4.3 Quels cadres de concertation privilégier ? Avec quelle posture ?

La concertation est bien au cœur du Projeg, de sa gestion (la dynamique des collèges régionaux) et de son mode d'intervention (les instances de concertation mises en place dans le cadre des actions financées par le fonds de soutien).

Sa pratique, très intégrée par ses acteurs, ne constitue donc apparemment pas un enjeu stratégique. L'évolution des collèges régionaux invite cependant à la réflexion⁷¹.

Les collèges régionaux commencent à se poser des questions sur leur relative autonomisation et leur pérennisation au-delà du Projeg. Ce faisant, ils ne questionnent pas le programme sur ses propres pratiques. Ils commencent à l'interroger sur ses objectifs en matière de création ou d'appui à des cadres de concertation plus autonomes, au service, non plus essentiellement de

⁷⁰ Cf. page 19.

⁷¹ Cf. page 25.

son fonctionnement interne, mais plutôt de l'influence que la société civile veut avoir dans le débat public et sur certaines politiques ?

Ce questionnement change un peu l'approche de la concertation. Elle n'est plus seulement « une bonne pratique » à promouvoir. Elle devient un outil au service d'objectifs « politiques » plus sérieux. Ce sont ces objectifs qui déterminent en quelque sorte ce qui s'apparente à des « cahiers des charges » pour les cadres de concertation à mettre en place ou à réanimer. La posture du Projeg et de son secrétariat exécutif, ou celle des acteurs qu'il soutient, dans la facilitation de ces cadres peut être un élément de ces « cahiers des charges ».

Cette approche n'est sans doute pas encore d'actualité. Mais, à terme, on peut penser que la progression du Projeg, l'amènera à accompagner la mise en place de processus de concertation construits à partir des objectifs que les acteurs auront définis sur certaines « politiques leviers ». C'est une évolution qu'il devrait peut-être anticiper.

3. Entre le stratégique et l'opérationnel

3.1 La prise en compte des deux dimensions transversales

3.1.1 La prise en compte de la problématique jeunesse

La remarque sur la faible visibilité des stratégies thématiques s'applique particulièrement à la dimension jeunesse :

- cette dimension a effectivement été prise en compte dans les lignes directrices du fonds de soutien, d'abord comme un axe à part, puis comme une clef de lecture transversale ;
- elle est effectivement « portée » individuellement par de nombreux acteurs parmi ceux que la mission a rencontrés ;
- elle a fait l'objet « d'actions transversales » innovantes initiées par le secrétariat exécutif : l'atelier jeunesse de mars 2008, le jury citoyen au deuxième trimestre 2010, l'expérimentation de conseils locaux des jeunes prévus au second semestre.

Un certain nombre de principes d'actions apparaissent en filigrane de cette approche, mais l'ensemble ne semble pas s'inscrire dans une stratégie très clairement formalisée.

Selon la mission, cette impression, peut-être discutable⁷², renvoie autant à des difficultés d'organisation et de méthode qu'à des hésitations sur le fond.

Questions d'organisation et de méthode

En effet, contredisant cette impression, les grandes lignes de la stratégie jeunesse du Projeg ont été définies lors de l'assemblée plénière de 2008. Les conclusions de l'atelier et des débats organisés à cette occasion sont assez claires et structurées. Elles pouvaient amorcer l'élaboration d'un plan d'action et déboucher sur des propositions concrètes⁷³. Elles ne sem-

⁷² La mission a disposé de peu de temps, et n'a pas forcément pu rencontrer les bons interlocuteurs sur cette thématique jeunesse.

⁷³ Selon le rapport de cette AP, les conclusions de cet atelier sont les suivantes : « La stratégie à mettre en place doit prendre en compte toutes les catégories de jeunes (scolarisés, non scolarisés, organisés, non organisés, en milieu rural et urbain). Elle doit :

- appuyer la révision de la politique nationale de jeunesse (qui date de 1990) au niveau local et national ;
- favoriser l'intégration des questions de jeunesse dans les PDL par échantillonnage pour la phase pilote ;
- établir des partenariats avec les autres intervenants autour des questions de Jeunesse (PACV, AICHA...) ;

...

blent pourtant pas avoir été suivies d'effets, avant le lancement du jury citoyen au 1^{er} trimestre 2010.

Ce constat interroge l'organisation du Projeg sur ses principales thématiques. Le Copil et le coordinateur national ne peuvent pas s'emparer de tous les sujets. L'organisation du secrétariat exécutif est forcément géographique. L'énergie des structures mixtes SE/Copil est toute entière accaparée par les procédures du fonds de soutien. Ne manque-t-il pas d'instances pour « porter », suivre, animer, les approches thématiques du programme et notamment les orientations proposées par l'AG qui ne peuvent commencer à se concrétiser qu'à un niveau assez centralisé ?

Des initiatives financées par le fonds, comme des actions conduites sans ce soutien par des membres du Projeg, correspondent aux orientations débattues en AG. On pense notamment à celles de Guinée 44 et de ses partenaires à Kindia. Mais il ne semble pas que les porteurs de ces initiatives aient eu beaucoup d'occasions d'échanger entre eux et avec d'autres OSC intéressées par ces thèmes⁷⁴. Logiquement, en deux ans et dans le contexte qui fut le sien, le Projeg n'a pas encore pu « installer » des pratiques de capitalisation et de valorisation des actions de ses membres sur un thème donné.

Dans un premier temps, l'amélioration de la capacité du Projeg à prendre en compte la problématique jeunesse passe peut-être par une réflexion sur son organisation « thématique » et par l'intensification de ses pratiques de capitalisation, d'échanges et de valorisation d'expériences.

Un premier programme d'échanges et de capitalisation entre acteurs actifs sur cette problématique jeunesse pourrait à la fois redynamiser la réflexion sur cette thématique, mieux la partager en région, constituer l'apprentissage d'une capitalisation. Un des résultats attendus d'un tel programme devrait être une production documentaire valorisant l'action de ses acteurs.

Sur le fond

Sur le fond, la mission n'a pas entendu d'arguments qui remettent en cause les orientations de l'assemblée de 2008, qui peuvent se résumer en quatre points essentiels :

- prendre en compte la diversité de la jeunesse : parler des jeunesses au pluriel plutôt que de la jeunesse au singulier ;
- peser sur les politiques publiques « jeunesses » au niveau national et décentralisé et sur les politiques qui ont le plus d'impact sur les jeunes les moins favorisés (accès à la formation, accès au travail rémunéré) ;
- considérer la question de la jeunesse et de son « inclusion sociale » comme une question transversale, qui notamment traverse la société civile et ses organisations elles-mêmes ;
- travailler avec les organisations formelles et informelles de jeunes, favoriser leur mise en réseau, leur capacité d'action et leur insertion dans le débat public.

-
- préparer la jeunesse dans sa pluralité et à tous les niveaux à participer aux instances de prise de décision ;
 - favoriser la mise en réseau des organisations de jeunesse et les renforcer en matière d'animation et d'élaboration de projets selon leurs préoccupations.

⁷⁴ On peut également se demander si cette dimension capitalisation, partage d'expériences entre acteurs est suffisamment présente dans la conception des actions « transversales » (que la mission n'a pas eu le temps d'étudier).

La stratégie qui déclinera ces orientations en propositions plus concrètes ne sortira ni d'un rapport d'évaluation ni d'une mission d'expertise. Un facilitateur pourrait peut-être accompagner un processus d'élaboration interne. Un travail collectif et l'animation d'un processus de concertation entre élus, services déconcentrés et OSC, sur les politiques jeunesse des communes et des CRD pourraient aussi fortement contribuer à l'élaboration de cette stratégie :

- impliquer les OSC dans une réflexion sur ce que pourraient et devraient être des politiques jeunesse de commune ou de CDR est peut-être une bonne façon de préparer la participation de la société civile à l'élaboration de la politique nationale (une bonne mais évidemment pas la seule) ;
- au-delà de cet argument « pédagogique », l'équilibre et l'articulation entre politique nationale et politique locale (et entre déconcentration et décentralisation) constituent un enjeu fort pour tous les débats qui portent sur des politiques publiques de « proximité ». La remarque s'applique (nous semble-t-il) particulièrement à la politique jeunesse en Guinée ;
- les débats sur les politiques jeunesse des collectivités « brassent » forcément l'ensemble des « points d'entrée » soulevés par l'AP du Projeg. Ils devraient permettre d'accumuler des matériaux pour irriguer d'autres initiatives plus ciblées, portées plus classiquement par le fonds de soutien.

Si le Copil du Projeg retient ces deux idées (un programme de capitalisation et d'échanges ou/et un programme de concertation et d'échanges pour aboutir à la définition d'une « politique jeunesse » dans un certain nombre de collectivités), le SE pourrait alors les décliner comme des projets « classiques » avec leur propre « cadre logique », leurs indicateurs, leurs chronogrammes... Sans que cela ne nuise à leur caractère participatif.

3.1.2 La dimension partenariale guinéo-française

Comme rappelé ci-dessus, la dimension partenariale entre OSC guinéennes et françaises ne fait pas partie des questions mises en avant par les termes de référence. Malgré cela, la mission s'interroge : à mi-parcours, le Projeg ne devrait-il pas actualiser la formulation de sa vision de ce partenariat, d'abord pour la rendre plus visible, mais aussi peut-être pour approfondir et anticiper les évolutions en cours, et reprendre l'initiative sur certaines pistes.

En caricaturant, la première vision du rôle des OSC françaises dans les PCPA reposait sur quatre éléments : participation à la gouvernance, accès au fonds de soutien en partenariat avec des OSC guinéennes, transfert de compétences dans le cadre de l'axe « professionnalisation », contributions aux actions transversales.

Depuis, cette participation a été effective, mais beaucoup d'acteurs du programme n'en sont pas membres et n'ont pas de raison de le devenir. Les OSC professionnelles françaises ont déposé peu de dossiers au fonds (leurs coûts d'interventions sont élevés comparés à ceux des OSC guinéennes). Elles sont peu intervenues dans des actions de renforcement de capacités initiées dans le cadre du programme.

Aujourd'hui, la dimension partenariale du Projeg ne se limite pas à ces quatre éléments, elle se concrétise sur cinq nouveaux champs avec une intensité inégale et parfois difficile à mesurer⁷⁵ :

⁷⁵ Cette évolution semble s'accompagner d'une évolution du profil des OSC françaises les plus actives au sein du programme. Les ONG de développement « professionnalisées », implantées sur le terrain en Guinée, très présentes lors de la préparation et du lancement du programme, s'y trouvent moins à l'aise aujourd'hui. Elles n'y

...

- le programme suscite de nouveaux partenariats entre OSC guinéennes et françaises via sa fonction réseau et son rôle de facilitateur, indépendamment de son outil financier ;
- il contribue à mettre en relation des acteurs guinéens, français et internationaux sur les thématiques, environnement minier et dette⁷⁶ ;
- des groupes d'appuis techniques mixtes guinéo-français ont été mis en place pour conseiller et relayer le pilotage du Copil sur ces thématiques ;
- les membres français du Projeg agissent collectivement en tant que tels. Ils ont porté en France le plaidoyer pour le retour de la paix et de la démocratie en Guinée ;
- les échanges se développent entre PCPA, mais ils ont impliqué jusqu'à présent assez peu de personnes.

Demain le programme devra peut-être anticiper les évolutions qu'il entend promouvoir sur ces quatre champs et aborder à nouveau certains dossiers :

- le plaidoyer sur les enjeux à dimension internationale implique effectivement des alliances fortes avec des acteurs non gouvernementaux actifs sur ces thématiques, qui n'ont pas vocation à devenir membres du Projeg. Comment densifier ces alliances ?
- les collègues régionaux en Guinée et, avec une ampleur quantitative moindre, l'animation de l'antenne en France, mobilisent durablement des acteurs non-membres autour de l'action du Projeg. Ils ouvrent un « mi-chemin » intéressant entre un fonctionnement très institutionnalisé autour d'assemblées plénières, et un réseau trop peu matérialisé pour servir de support à une action durable. Comment consolider et densifier ce « mi-chemin » au-delà des entités « régionales »⁷⁷ ? Cette question renvoie (entre autres) à celle de la communication interne et externe du programme ;
- le projet monté en partenariat bilatéral et financé par le fonds de soutien reste un vecteur important de coopération entre OSC du Sud et du Nord et un bon support de renforcement de capacités. Mais son extension restera limitée. Ne peut-on pas imaginer d'autres outils et d'autres pratiques pour intensifier les relations et les échanges entre OSC guinéennes et françaises membres du Projeg ?

Dans un tout autre domaine, le Projeg a déjà tenté de se rapprocher des acteurs de la coopération décentralisée française. En vain, semble-t-il. L'enjeu reste important. Il renvoie peut-être à la question précédente : comment « arrimer » de nouveaux partenaires, importants au regard des objectifs politiques du programme ? L'adhésion ou l'implication dans un projet ne sont sûrement pas les deux meilleures voies pour y parvenir. (L'ouverture d'un « chantier » sur les politiques jeunesse des communes et CRD évoquée ci-dessus pourrait offrir un espace d'échanges avec des collectivités françaises, sur une problématique déjà portée par Cités Unies France).

trouvent pas un terrain très propice pour développer leurs deux modes privilégiés d'intervention, le projet en partenariat et le transfert de compétences et de savoir-faire. A l'inverse d'autres catégories d'OSC, très hétérogènes, semblent s'y trouver plus à l'aise, celles qui sont d'abord actives en France, sur d'autres champs que l'aide au développement, mais dont l'action implique une forte culture de l'ouverture à l'international.

Cette évolution n'est probablement pas spécifique au Projeg, mais se retrouve sur d'autres PCPA (à vérifier).

⁷⁶ « Publiez ce que vous payez », le CADTM, déjà cité, l'initiative ITIE (Initiative de transparence des industries extractives).

⁷⁷ D'une certaine façon, le désir de pérennisation des collègues évoqué dans la première partie de ce rapport renvoie à cette nécessité, du moins à cet intérêt, de consolider ce mi-chemin, consolidation qui, au-delà des régions, demande d'autres outils que la « grande réunion » périodique.

3.2 Quatre enjeux pour la deuxième partie de la première phase

L'entrée par les dimensions jeunesse et partenariat met en évidence quatre enjeux internes importants pour la deuxième partie du Projeg, deux enjeux « organisationnels », deux enjeux transversaux.

3.2.1 Deux enjeux organisationnels

L'organisation thématique en amont et en aval du Copil

La remarque faite ci-dessus à propos de la thématique jeunesse sur le portage des problématiques thématiques au sein du Projeg nous semble assez générale. La mise en place des groupes d'accompagnement techniques (GAT), sur l'environnement minier et la dette, constitue un premier élément de réponse. Mais l'enjeu ne se limite pas à la mobilisation de compétences ad hoc. Elle renvoie à l'animation du débat et de l'action thématique qui ne peut pas se jouer seulement au niveau des instances du programme et d'un petit groupe d'experts. Ces débats et actions doivent pouvoir être plus portés par les acteurs du Projeg actifs sur ces thématiques, membres et non-membres : question d'animation mais aussi de structures internes.

L'articulation thématique nationale/expérience locale

Sur cette même question, d'une part le lien entre le plaidoyer au niveau national et l'action des OSC au niveau local, et d'autre part la mise en réseau thématique des OSC qui interviennent localement sur les mêmes thèmes, apparaissent primordiaux. Une succession d'animation et de concertation ponctuelle risque de ne pas suffire (ou de ne pas intervenir) sans un minimum de structuration à la fois régionale et thématique.

3.2.2 Deux enjeux transversaux

La capitalisation, les échanges de pratique

La capacité du Projeg à capitaliser son expérience, et notamment celle acquise ou développée via les projets soutenus par le fonds, devient (selon la mission) une priorité à ce stade du programme. Les échanges d'expériences (qui ne doivent pas forcément se limiter à ces projets) sont un levier majeur à la fois pour le renforcement des capacités et l'amélioration de la bonne gouvernance et pour l'articulation du local au national évoqué ci-dessus. Ces échanges sont certes facilités par les pratiques du programme (projets en consortiums, réunions des collègues...). Ils devraient faire l'objet d'actions de capitalisation collectives plus systématiques...

La valorisation et la communication

Ces exercices de capitalisation devraient être également conçus dans la perspective de la valorisation des expériences acquises, qui à ce stade du programme constitue un enjeu important de cohésion interne et de crédibilité externe.

Plus largement, la politique de valorisation et de communication du programme mérite de devenir une préoccupation prioritaire dans les mois qui viennent. A la lecture des difficultés déjà rencontrées dans ce domaine par d'autres PCPA et par le Projeg lui-même, on peut penser que cette politique ne se concrétisera pas forcément très rapidement. Or dans deux ans, la pérennisation des acquis du programme dépendra en très grande partie des documents écrits et audiovisuels qu'il aura su produire et diffuser... Et ces deux ans vont vite passer.

Annexe particulière : Propositions pour l'amélioration du dispositif de suivi et d'évaluation

A partir des difficultés analysées page 33, cette annexe suggère quelques pistes pour contribuer à l'amélioration du dispositif de suivi et d'évaluation (DSE) du Projeg. Elle est rédigée pour pouvoir être éventuellement utilisée de façon autonome. Elle propose de suivre une démarche fondée sur les outils. Cette démarche est très succinctement décrite. Ces deux premières étapes sont ensuite illustrées à partir de l'exemple du programme.

1.1 Une démarche d'ensemble possible

Rappel

Les dispositifs de suivi et d'évaluation

Les dispositifs de suivi et d'évaluation de la plupart des projets de développement doivent être conçus pour répondre à trois usages différents :

- 1) Faciliter la prise de décision durant la mise en œuvre de l'action (des décisions opérationnelles, des choix de méthodes, des choix d'orientations prises à des rythmes différents).
- 2) Rendre compte, notamment à leurs bailleurs, de leur exécution, de leurs résultats et de leurs impacts.
- 3) Documenter leurs processus internes d'apprentissage et de capitalisation et nourrir leur communication.

Ils doivent assurer deux grandes fonctions pour répondre à ces trois usages :

- i) Collecter, produire et traiter des informations.
- ii) Faciliter l'accès à ces informations et leur mise en débat.

Ils doivent mobiliser pour ce faire plusieurs outils complémentaires, si possible de façon cohérente, et notamment (liste non exhaustive) :

- a) Des outils de suivi proprement dit : renseignés dans le courant de l'action par le personnel opérationnel du projet, ces outils portent essentiellement sur les activités mises en œuvre et sur leurs résultats immédiats.
- b) Une panoplie d'outils ad hoc : études et enquêtes mobilisées de façon systématique ou conjoncturelle, elles sont généralement diligentées pour répondre à des questions évaluatives ciblées.
- c) Des évaluations ou des revues : elles complètent et font la synthèse d'informations déjà disponibles à des moments clés de l'action.
- d) Des outils de mise en débat qui permettent aux acteurs de s'approprier les données produites par les outils précédents. Elles contribuent à l'élaboration de « jugements collectifs », préalables aux prises de décisions ou intégrés dans des processus d'apprentissage et de capitalisation.

Les indicateurs objectivement vérifiables du cadre logique

Ces projets sont généralement fondés sur une entente entre plusieurs parties prenantes, qui se sont accordées sur des objectifs et sur la façon de les atteindre. Ces accords se concrétisent par des contrats entre les acteurs responsables de la mise en œuvre des projets et ceux qui les fi-

nancent. Ces contrats décrivent aussi précisément que possible les éléments clés des futurs projets : leurs objectifs, leurs résultats, leurs activités et leurs moyens. Ils précisent également les « indicateurs objectivement vérifiables » qui permettront, le moment venu, de vérifier si ces différents éléments ont été atteints, réalisés ou mobilisés comme prévu. L'ensemble de ces éléments et de ces indicateurs est très souvent résumé via un outil quasi universel « le cadre logique » que tous les lecteurs de ce document connaissent bien.

La méthode généralement préconisée pour construire et améliorer les dispositifs de suivi-évaluation

Généralement les démarches utilisées pour élaborer ou pour améliorer les dispositifs de suivi et d'évaluation partent de ce cadre logique. Elles commencent par actualiser et reformuler si nécessaire l'énoncé de ces éléments logiques (objectifs, résultats, activités). Elles s'efforcent ensuite de repreciser les indicateurs. Puis, elles confient aux responsables de suivi-évaluation des projets le soin d'élaborer les outils qui vont permettre de renseigner ces indicateurs.

Cette méthode a été tentée sur le Projeg. Elle n'a pas pleinement abouti pour plusieurs raisons, et notamment (selon la mission), parce qu'elle n'est pas tout à fait adaptée aux caractéristiques de ce programme.

Les spécificités du Projeg du point de vue du suivi-évaluation

Un projet processus

Le Projeg est « un projet processus ». Au départ, ses objectifs et ses résultats sont décrits en termes très génériques. Ils sont précisés au fur et à mesure que l'action se déroule : les acteurs qu'ils fédèrent approfondissent progressivement leur accord, tirent les leçons de leur premières expériences et ajustent leur « projet » commun au fur et à mesure. Ils ne peuvent donc pas définir à l'avance tous les indicateurs qui vont permettre de mesurer les acquis et la bonne mise en œuvre de leur action commune. (Ce qui ne veut pas dire qu'ils ne puissent pas en préciser un certain nombre dès le départ). Ils devraient par contre s'obliger à les définir au fur et à mesure).

Un projet réactif à un contexte politique imprévisible

Le Projeg peut d'autant moins obéir à une planification rigoureuse qu'il poursuit des objectifs institutionnels (peser sur des politiques publiques) dans un contexte politique particulièrement imprévisible. Sa contribution à « la sortie de crise », un des acquis majeurs de sa première phase, qui n'était évidemment pas programmé avant la crise.

Un projet de soutien aux initiatives d'acteurs

Le Projeg intervient essentiellement en soutenant les initiatives d'acteurs, notamment via un « fonds de soutien ». Il ne peut pas fixer à l'avance des indicateurs précis pour ces actions par ailleurs très diverses. (Mais il pourrait sans doute mieux aider leurs promoteurs à définir et à renseigner leurs propres indicateurs, et dans certains cas proposer quelques indicateurs communs à des ensembles d'actions analogues.)

Une forte dimension apprentissage, un projet pluri-acteurs

Le Projeg vise, entre autres, à renforcer les capacités individuelles et collectives des OSC guinéennes. Son dispositif de suivi-évaluation devrait donc aussi être conçu pour être source d'apprentissage, et donc accorder une large place à l'objectivation et la mise en débat des résultats de ses actions et de celles qu'il soutient.

Projet pluri-acteurs, il se caractérise par ses démarches participatives ou concertées, qui doivent s'appliquer à l'élaboration du dispositif de suivi-évaluation.

Une double obligation de redevabilité

Comme tout projet financé via de l'argent public le Projeg doit rendre compte de la bonne gestion des fonds qui lui sont confiés, de l'efficacité et des effets de leur usage.

Il a pour ambition de contribuer à l'amélioration de la gouvernance des OSC guinéennes et doit s'appliquer à lui-même la transparence et la redevabilité qu'il entend promouvoir comme principes.

Raisonnement à partir des outils

Pour tenir compte du caractère évolutif et faciliter une démarche participative nous préconisons une approche « par outil » qui nous semble plus pragmatique et plus facile à partager qu'une approche « indicateur ». Il s'agit :

- de lister les différents outils susceptibles de composer le futur dispositif de suivi et d'évaluation ;
- de sélectionner dans cette liste un ensemble d'outils cohérent avec les priorités du projet d'une part et avec les moyens qu'il peut mobiliser pour son DSE, d'autre part ;
- de planifier leur mise en place, en commençant par créer les conditions nécessaires à l'efficacité et à la cohérence de l'ensemble ;
- de travailler outil par outil, par ordre de priorité chronologique.

Cette démarche ne peut pas être « déroulée » sans la participation des acteurs du programme. Son cheminement peut cependant être sommairement décrit et illustré.

1.2 Illustration de la première étape : quels outils possibles pour le dispositif de suivi-évaluation du Projeg ?

Une première liste rapidement établie

Pour établir, ou modifier la composition d'un dispositif de suivi et d'évaluation d'un projet, on procède généralement en quatre étapes.

1. Revalider sa logique d'intervention et reformuler si nécessaire les éléments de sa logique d'intervention.
2. Identifier ce qu'il faut observer et les questions à poser pour apprécier les avancées du projet vers les objectifs et les résultats attendus, et la maîtrise de ses activités.
3. Déterminer les outils qui pourraient permettre d'observer ces « objets » et de répondre à ces questions.
4. Sélectionner les plus plausibles d'entre eux à partir de cette première liste

En reprenant la logique d'intervention proposée ci-avant, l'application rapide de cette méthode aboutit dans une première étape au tableau suivant⁷⁸ :

⁷⁸ Cette présentation de la logique d'intervention :

- diffère de celle de l'atelier « cadre logique » de mars 2009 avec laquelle la mission n'est pas pleinement à l'aise. Le Projeg, s'il le souhaite, peut tout à fait utiliser cette démarche avec le tableau logique qu'il a élaboré lors de cet atelier ;
- est encore formulée en termes très génériques. Elle ne précise pas, par exemple, quelles politiques sectorielles sont visées, quels types de capacités et de qualités doivent être renforcés... (Le Projeg est déjà précis et devrait être capable de l'être de plus en plus). Exprimer ces différents éléments logiques en termes plus spécifiques faciliterait cet exercice.

Tableau 9 : Les outils possibles pour le dispositif de suivi-évaluation du Projeg

Logique d'intervention	Ce qu'on regarde	Outils possibles
OG La société civile pèse sur les politiques...	L'évolution globale des politiques publiques.	o1) Les outils de suivi et d'évaluation des politiques publiques mis en place par les pouvoirs publics guinéens et leurs partenaires techniques et financiers (notamment le suivi de la mise en œuvre du DSRP)
OS 1 Sur des politiques leviers	L'évolution des politiques cibles de l'action du Projeg et la part qu'on peut attribuer aux initiatives et pressions de la société civile (et donc indirectement au Projeg) dans ces évolutions	o2) Eventuellement des outils de suivi plus spécifiques (mis en place sous l'impulsion des OSC ?) ou des « revues de politique sectorielle » ou territoriales organisées avec la participation des OSC.
OS2 Sur les conditions du débat public	L'évolution de ces « conditions » et la part qu'on peut attribuer aux initiatives et pressions de la société civile (et donc indirectement au Projeg) dans ces évolutions	o3) Un outil de suivi qui récapitule les changements de politiques les plus visibles intervenus à partir des actions et interventions des acteurs de la société civile soutenus par le Projeg (cf. ci-après éventuellement à partir de r2, r3).
R1 Actions des consortiums et collectifs d'OSC	Les effets directs des actions soutenues par le Projeg et en particuliers par fonds de soutien en termes - d'évolution dans la définition et la mise en œuvre des politiques, - d'évolutions des pratiques des acteurs, - et de renforcement et de création d'instances de concertation.	r1) Des courtes évaluations finales d'un échantillon d'actions r2) Des bilans collectifs « auto-évaluatifs » des actions r3) Eventuellement des éléments issus d'un outil de suivi d'ensemble des actions financées, outil mis en œuvre par le SE. r4) Eventuellement une compilation d'indicateurs communs à un ensemble d'actions soutenus par le Projeg r5) Les outils de suivi-évaluation mis en place sur chacune ou au moins certaines des actions
R2 Qualité, capacité, connaissance	L'évolution des pratiques et des capacités des acteurs directement impliqués dans les actions conduites par le Projeg (ses membres, les bénéficiaires de ses appuis, les acteurs associés aux actions financés par le FdS).	r6) Eventuellement une enquête systématique (annuelle ?) auprès des OSC membres du Projeg Cf. r2) Des éléments quantitatifs sur la gouvernance et les pratiques des OSC recueillis au cours des bilans collectifs Cf. r3) Eventuellement des éléments inclus dans l'outil de suivi des actions r7) Eventuellement des outils (enquêtes) mobilisés dans le cadre de capitalisations thématiques.
R3 Cadre de concertation	L'animation effective des cadres de concertation créés ou revitalisés grâce au Projeg et notamment la place de la jeunesse et la prise en compte de la dimension genre dans ces cadres de concertation.	r8) Une synthèse à partir des autres outils qui reprend les résultats des actions en termes de mise en place et d'animation de cadre de concertation. r9) Les données quantitatives de la participation aux collèges régionaux et à d'autres cadres de concertation animés par le Projeg issu d'un outil de suivi de ces réunions.
R4 Initiative sur la situation politique et les situations de crise	Les initiatives prises par le Projeg et ses membres en réaction à des situations politiques et sociales particulières.	r10) Des outils par initiatives, à mettre en place au moment de leur engagement et de leur synthèse.
EA 1 Soutien financier	La mobilisation du FdS, le nombre et la nature des actions financées, la qualité de leur mise en œuvre.	e1) Un outil de suivi récapitulatif des décisions des réunions du groupe mixte et du Copil. Cf. r3) Un outil de suivi de la mise en œuvre des actions.
EA 2 Appui capitalisation	Les appuis effectivement mis en œuvre ou déclenchés par le SE, leur nature, les OSC touchés, les effets immédiats de ces appuis.	e2) Un outil de suivi de l'activité des coordinateurs régionaux. Cf.r2) Des éléments d'appréciation recueillis lors des bilans collectifs.

<p>EA 3 Exemplarité</p>	<p>Les règles qui régissent les instances du Projeg, leur application, leur évolution</p> <p>La gestion des fonds mis à disposition du Projeg et la transparence de cette gestion</p> <p>La vitalité de la participation des membres et la capacité de mobilisation du programme.</p> <p>La place de la jeunesse et la prise en compte de la dimension genre dans les instances et les règles</p>	<p>Cf. r9) Les données quantitatives de participation aux collèges régionaux</p> <p>e3) Un outil de suivi des réunions des instances du projeg (cf.J)</p> <p>e4) Un outil de suivi de l'exécution budgétaire</p> <p>Cf. également des audits vérifiant le respect des procédures de gestion du fonds</p>
<p>EA 4 Impulsion Facilitation</p>	<p>Les actions initiées directement par le Projeg (forum, études, actions démonstratives, formations...), leur cohérence, la bonne fin de leur mise en œuvre, leurs effets... Etc.</p>	<p>cf.e2) Un outil de suivi de l'activité des coordinateurs régionaux</p> <p>e5) Des outils par actions, à mettre en place au moment de leur engagement</p>

Les différents types d'outils possibles

Cette première liste élaborée ici très rapidement à fin d'illustration n'est pas exhaustive⁷⁹. Elle est pourtant probablement déjà trop fournie au regard des possibilités effectives du SE. Elle n'est donc pas réaliste. Des priorités doivent être dégagées. Une typologie sommaire de ces outils peut y contribuer. Elle peut distinguer cinq catégories :

- 1) Comme souvent, les outils qui permettent d'apprécier l'atteinte des objectifs globaux **(o1, o2)** recourent à des sources externes ou sont lourds à mettre en place. Chronologiquement, ils ne constituent pas une priorité.
- 2) Le Projeg agit essentiellement en soutenant les initiatives d'acteurs, ou en menant lui-même des actions décidées et conçues au fur et à mesure de sa progression. Une partie des informations nécessaires à son DSE ne peut donc provenir que d'outils de suivi-évaluation mis en place au cas par cas, par initiative ou par action **(r4, r5, r10, e5)**. Le rôle du responsable suivi-évaluation du Projeg (RSE) est d'apporter un appui aux promoteurs de ces initiatives et de veiller à ce qu'ils prévoient eux-mêmes le suivi et l'évaluation de leur action et la production d'informations qui permettent d'en rendre compte.
- 3) Le RSE devra également mettre en place les outils qui lui permettent de faire la synthèse de ces informations **(o3, r8)**.
- 4) Elles seront le plus souvent le produit de suivis internes et d'auto-évaluations et devront être complétées par des outils plus externes, plus collectifs et plus systématiques **(r1, r2, r6, r7)** qui les complètent, les valorisent et les mettent en débat.
- 5) Enfin certaines données ne peuvent provenir que d'outils de suivi proprement dit, mis en œuvre par le secrétariat exécutif lui-même **(r3, r9, e1, e2, e4)**.

Il est plus facile d'imaginer une longue liste d'outils possibles que de les mettre en œuvre effectivement. Ici, plus qu'ailleurs, le mieux est l'ennemi du bien. La bonne question est donc : lesquels sont indispensables ? Par lesquels commencer ?

« Les outils qui produisent des informations qui ne sont pas utilisées tombent très vite en désuétude ». Cette règle générale en matière de suivi et d'évaluation risque de s'appliquer encore plus au Projeg qu'à un projet ordinaire : il faut certes prévoir qui va collecter et traiter quelles

⁷⁹ Elle n'inclut pas, notamment l'évaluation externe finale, souvent prévue par ailleurs, systématiquement. Cette évaluation complètera et fera la synthèse des informations produites par les autres outils du dispositif choisis parmi cette liste. L'expérience de la présente évaluation à mi-parcours montre qu'une évaluation externe n'est un outil efficace, sur ce type de projet multi-actions et multi-acteurs, que si elle ne peut s'appuyer sur des données objectives suffisamment complètes et objectives collectées auparavant.

informations, mais aussi qui va les utiliser, quand et pour quoi faire. Contrairement à ce qu'on croit, cette deuxième série de questions est plus importante que la première pour la cohérence des dispositifs de suivi-évaluation.

1.3 Illustration de la seconde étape : quels outils retenir ? Par quels outils commencer ?

Le choix des outils à retenir et des hiérarchies à établir entre eux est aussi politique que technique⁸⁰. Il dépend des priorités que se donnent les instances de pilotage du programme, en termes d'efficacité de sa mise en œuvre, d'objectifs à atteindre, d'image à donner. Par exemple, l'enquête suggérée auprès des membres du Projeg (r6), qui serait inévitablement coûteuse en énergie, n'aurait de sens que si l'amélioration des pratiques de gouvernance et les apprentissages en cours chez les membres du Projeg étaient des attendus prioritaires pour le Copil. A l'inverse, d'autres priorités (la prise en compte de la dimension jeunesse, l'amélioration de l'environnement minier au niveau local, etc.) pourraient justifier des « coups de projecteur » via d'autres outils (r7).

Décider vite des outils de suivi à mettre en place et commencer par eux

Les outils de suivi qui enregistrent des données sur les activités et leurs résultats immédiats doivent être renseignés dans le courant de la mise en œuvre d'un projet. Ces outils doivent donc être mis en place assez tôt.

Quatre outils de ce type figurent dans le tableau ci-dessus, deux simples déjà en place et deux plus compliqués à installer.

- > Les deux premiers, le suivi des décisions des comités mixtes⁸¹ et le suivi des réunions des collèges régionaux (r9 e1) méritent seulement d'être perfectionnés pour enregistrer et traiter de façon plus formelle et mieux organisée des données en partie déjà collectées. Un petit travail de nomenclature permettrait d'enrichir ces données qui resteront relativement peu nombreuses. La mise à jour de ces petites bases de données se fera au rythme des réunions de ces comités collèges et instances⁸².
- > L'outil de suivi des activités d'accompagnement conduites par les coordinateurs régionaux (e2) serait un outil plus lourd, même s'il devrait se limiter aux actions les plus courantes et les plus répétitives dans l'emploi du temps des coordinateurs. Il implique de réaliser une nomenclature de ces tâches⁸³ et de définir quelques indicateurs simples qui permettent d'en rendre compte.

L'outil ne fonctionnera que si :

⁸⁰ Il ne peut donc pas être tranché par des experts externes.

⁸¹ Si, comme nous le suggérons, les comités régionaux devaient jouer un rôle accru dans la présélection, ils devraient eux aussi se doter d'outils de suivi succincts.

⁸² De notre point de vue d'évaluateur, l'utilisation d'une nomenclature des types d'actions examinées par le SE et des raisons de non-élection des actions serait bien intéressante. Elle permettrait de renseigner l'évolution qualitative des demandes des consortiums et l'appropriation des objectifs du programme par les acteurs. Elle contribuerait à l'appréciation des effets des actions de soutien et d'animation conduites par le SE. Mais elle compliquerait peut-être un peu le travail du comité mixte et plus sûrement celui de la personne qui en tient le secrétariat et sera chargée de mettre à jour et d'effectuer la synthèse de cet outil.

⁸³ Une réflexion pour mieux définir et caractériser les différentes activités et tâches assurées par les coordinateurs régionaux serait de toute façon bien utiles pour aider ces derniers à mieux s'organiser et améliorer leur outil de suivi programmation.

- il est renseigné par les coordinateurs à intervalles courts et réguliers (mensuels ou trimestriel),
 - le RSE traite ses informations et les restituent aux intéressés très régulièrement (chaque trimestre),
 - ses résultats sont effectivement utilisés d'abord lors de réunions d'équipe et l'aident à mieux s'organiser et améliorer son efficacité (il doit être intégré à l'outil de programmation) ;
 - ses résultats sont utilisés par le Copil et contribuent à la réflexion sur l'amélioration de l'accompagnement apporté par le programme aux OSC.
- > L'outil de suivi des actions soutenues par le fonds de soutien serait également un peu plus complexe à concevoir (r3)⁸⁴. Il devrait réunir et traiter deux types d'informations : des données initiales, validées au terme du processus d'instruction, et des données collectées par les coordinateurs régionaux au cours, d'une part, d'un rendez-vous intermédiaire et, d'autre part, d'un bilan de clôture⁸⁵.
- Cet outil n'aurait évidemment de sens qu'avec une systématisation de ces deux temps de suivi qui apparaissent à la fois nécessaires et adaptés au suivi par cinq cadres régionaux d'un fonds qui soutien par an trente à quarante actions d'une durée de six à dix mois.
- La définition d'indicateurs communs de « bonne fin » applicables à la diversité des actions soutenues devra être participative pour que ces indicateurs puissent servir de support à des débats entre acteurs lors d'exercices de bilan collectif des actions ou lors de restitution aux collègues. Sans de telles restitutions, cet outil perdrait une grande partie de son intérêt et ne resterait probablement pas en place.
- > Les supports informatiques de ces deux derniers outils de suivi, sans doute déclinés à partir d'Excel ne devraient pas être trop sophistiqués. Leur mise au point requerrait cependant de recourir à une expertise externe qui pourrait également être mobilisée pour une mise à niveau de l'équipe si celle-ci s'avérait nécessaire.

Travailler assez vite avec les porteurs d'actions pour améliorer leurs propres outils

- > Pour améliorer le suivi des actions financées par le fonds et contribuer à renforcer les capacités des OSC, l'idée pourrait être d'organiser une session de « formation action » avec les porteurs d'actions sélectionnées. L'objectif de cette session serait de retravailler avec ces porteurs pour qu'ils mettent en place un nombre limité d'indicateurs, cinq ou six, plus, assez faciles à renseigner, et effectivement significatifs de la mise en œuvre et des résultats de leur action (r5). Le RSE pourrait animer ces sessions (ou les sous-traiter) par région en réunissant au moins sur une journée pleine une quinzaine de participants (deux par consortium). Ces indicateurs ne pourront pas être agglomérés pour rendre compte de l'ensemble des actions soutenues par le fonds. Ils resteront insuffisants probablement pour apprécier les effets de chacune d'elles. Mais en rendant compte, même partiellement, des avancées de l'ensemble des actions, ils constitueraient un réel progrès.
- > Ce travail permettrait d'enrichir des mises en commun de bilans d'actions (r2). Ces exercices permettraient de créer plus de transparence, de partager les apprentissages issus de chaque initiative, d'assurer plus de transversalité. Ils peuvent s'organiser par région ou par

⁸⁴ L'assemblée générale de Fria en 2009 avait recommandé la mise en place d'une telle base de données. Le Copil s'était engagé à la mettre en œuvre.

⁸⁵ Cf. §II.123.

thème et être animés de façons assez différentes selon les objectifs spécifiques recherchés. A l'expérience, l'important est de pouvoir préparer ces mises en commun avec des porteurs d'actions pour que les présentations et les mises en débat soient ensuite suffisamment structurées et rigoureuses.

De notre point de vue, l'organisation de ces mises en commun devrait être aujourd'hui une priorité pour le Projeg d'autant que plusieurs essais seront sans doute nécessaires pour mettre au point un scénario d'animation bien adapté et facilement reproductible.

Prévoir des évaluations externes sur un nombre limité d'actions choisies

Pour renforcer son image et sa crédibilité, le Projeg aurait intérêt à mieux valoriser les plus « réussies » des actions financées par le fonds. Celles-ci, sur l'environnement minier, l'accès au foncier, le contrôle citoyen des budgets communaux, par exemple, semblent avoir développé des approches qui mériteraient d'être validées, peut-être perfectionnées. Il lui serait utile de prévoir des matériaux pour ses futures capitalisations. Ces arguments plaident pour la réalisation de courtes évaluations finales, d'un nombre limité d'actions exemplaires » (r1). Elles devraient, sans doute, être réalisées par des équipes mixtes « internes/externes **incluant un évaluateur indépendant, le RSE, et un acteur impliqué dans des actions analogues à celle évaluée.** Elles devraient faire l'objet de restitutions et de mises en débat collectives. La valorisation des actions concernées, distincte des évaluations, devrait être conçue en même temps que ces évaluations.

1.4 Une démarche d'ensemble cohérente, jusqu'aux indicateurs « déterminants »

Clarifier « l'architecture » avant de mettre au point les outils de façon participative

Cet examen rapide de différents outils possibles permet d'élaborer « l'architecture » du dispositif de suivi et d'évaluation : la liste des outils finalement retenus pour le construire, la planification de leur mise en place, les fonctions et les rôles des différents acteurs dans ce dispositif, éventuellement les moyens externes nécessaires.

Cette architecture est ensuite discutée avec les acteurs concernés et validée par l'instance de pilotage du programme. Elle permet de tracer la feuille de route du responsable suivi-évaluation. Celui-ci peut alors conduire son travail outil par outil. Il se concerta si possible avec les différents interlocuteurs, producteurs ou utilisateurs d'information. Cette concertation, par outil, sans exclure les questions de fond, peut être mieux cernée et plus concrètes qu'une discussion globale sur les indicateurs. Elle est importante : cette participation à l'élaboration des outils facilite leur appropriation et donc leur utilisation ultérieure.

La nécessité d'une régulation, l'éventuel besoin d'appui

Les projets « mis en tension » par les attentes qu'ils suscitent et les difficultés de leur contexte privilégient naturellement les tâches « concrètes » et les résultats immédiats. L'élaboration et l'opérationnalisation de leur DSE passent après. Elles sont souvent reportées et pas toujours achevées. Elles ont plus de chance d'aboutir si une instance, suffisamment distante de l'action, insiste, veille et supervise. (Sur le Projeg ce rôle pourrait être joué par une commission du Copil).

Un appui externe peut être utile et avoir un double rôle de conseil technique et de régulation-protection. La mise en place des DSE demande un minimum de continuité. Les RSE sont vite sollicités et accaparés par des tâches qui n'ont pas directement à voir avec leur mission surtout au sein de petites équipes. Un appui externe qui travaille par rendez-vous réguliers limite ce risque de dispersion.

Le double besoin de tableau de bord et « d'indicateurs déterminants »

L'approche par outil se veut pragmatique. Elle facilite la mise au point progressive de dispositifs de suivi et d'évaluation cohérents, adaptés aux priorités et aux moyens d'un programme. Ici, les différents outils proposés tentent d'apporter des éléments de réponses, enjeu par enjeu (l'amélioration de l'efficacité du SE, la transparence de la mise en œuvre du fonds de soutien, l'évolution des pratiques des acteurs en matière de SE, la valorisation des actions sur les thématiques majeures...) sans prétendre répondre immédiatement à tous les besoins.

A eux seuls, ils ne fournissent notamment pas les informations synthétiques dont ont besoin d'une part le comité de pilotage et l'assemblée générale et d'autre part le bailleur. Les premiers ont besoin d'une sorte de tableau de bord pour avoir une vue d'ensemble de l'avancée du programme. Le second a besoin de rendre compte, grâce à quelques indicateurs, que l'argent public va être (et a été) bien utilisé et que le programme tient globalement ses engagements.

Idéalement ces outils de synthèse, composés d'un nombre limité d'indicateurs déterminants, devraient être élaborés à posteriori de la conception du DSE en sélectionnant les données « objectivement vérifiables » les plus pertinentes produites par ce dernier. Dans la réalité, contractuellement, ces indicateurs déterminants doivent figurer sur le cadre logique annexé au document de projet dès la demande de financement.

Le tableau ci-dessous propose quelques idées d'indicateurs possibles pour le Projeg, à partir de la liste d'outil ci-dessus.

Il ne s'agit que d'une illustration. Elle utilise une formulation de la logique d'intervention qui ne correspond pas forcément à celle qu'adoptera le Copil du Projeg pour sa seconde phase⁸⁶.

Tableau 10 : Idées d'indicateurs possibles, illustrations

Logique d'intervention	Idées d'indicateurs	Outils du DSE susceptibles de produire ces éléments
OG La société civile pèse sur les politiques...	Oa) Au niveau national : le nombre de textes réglementaires ou légaux, au niveau local le nombre d'arrêtés clairement influencés par des acteurs, l'action du Projeg et des acteurs soutenus par le Projeg	o3) Un outil de suivi qui récapitule les changements de politiques les plus visibles intervenus à partir des actions et interventions des acteurs de la société civile soutenus par le Projeg (cf. ci-après éventuellement à partir de r2, r3,
OS 1 Sur des politiques leviers	Ob) Le nombre de décisions prises par les pouvoirs et les administrations publics clairement influencées par les acteurs du Projeg	r10) Des outils par initiatives engagées pour intervenir sur la situation politique, outils à mettre en place lors de leur conception
OS2 Sur les conditions du débat public		e5) Des outils par actions impulsées ou facilitées par le SE à mettre en place au moment de les engager

⁸⁶ Une séance de brain-storming avec une équipe projet permet assez facilement d'accoucher d'idées d'indicateurs. Mais toutes ne répondent pas forcément aux trois principaux critères des indicateurs objectivement vérifiables : la pertinence (est-ce qu'il rend effectivement compte de ce qu'on veut apprécier ?), l'efficacité (est-ce qu'on pourra les mesurer sans mettre en place un dispositif trop coûteux ?), la fiabilité (est-ce que leur mesure sera indépendante de l'observateur ?). Les « bonnes » idées d'indicateurs ne sont pas encore des indicateurs. Elles le deviennent quand leurs modalités de mesure ou d'appréciation sont décrites avec précision, ce qui demande parfois des définitions supplémentaires. (Ici, qu'est-ce qu'une décision clairement influencée par les acteurs du Projeg ? Qu'est-ce qu'une action conduite à bonne fin ?...)

<p>R1 Actions des consortiums et collectifs d'OSC</p>	<p>R 1a) Le nombre et le % d'actions soutenues par le fonds d'appui du Projeg conduite « à bonne fin » R 1b) Le % de ces actions ayant clairement contribué à faire évoluer la mise en œuvre de politiques locales R 1c) Le % de ces actions ayant visé la prise en compte des attentes de la jeunesse.</p>	<p>r2) Des bilans collectifs « auto-évaluatifs » des actions r3) Un outil de suivi d'ensemble des actions financées, outil mis en œuvre par le SE. r4) Eventuellement une compilation d'indicateurs communs à un ensemble d'actions soutenus par le Projeg</p>
<p>R2 Qualité, capacité connaissance</p>	<p>R 2a) Le nombre d'OSC différentes ayant bénéficié d'actions de renforcement de capacités soutenues par le Projeg R 2b) Le % des OSC de jeunes parmi ces OSC R 2c) Le % d'OSC membre du Projeg ayant modifié ses pratiques pour mieux respecter les règles de bonne gouvernance</p>	<p>e1) Un outil de suivi récapitulatif des décisions des réunions du groupe mixte et du Copil r2) Des bilans collectifs « auto-évaluatifs » des actions Cf.r2) Des éléments quantitatifs sur la gouvernance et les pratiques des OSC recueillis au cours des bilans collectifs r6) Eventuellement une enquête systématique (annuelle ?) auprès des OSC membres du Projeg .</p>
<p>R3 Cadre de concertation</p>	<p>R 3a) Le nombre d'instances de concertation pouvoirs publics/sociétés civiles mises en place ou redynamisées à l'instigation des acteurs du Projeg et ayant une activité régulière R 3b) Le pourcentage de ces instances où siègent en tant que tels des représentants de la jeunesse</p>	<p>e1) Un outil de suivi récapitulatif des décisions des réunions du groupe mixte et du Copil r2) Des bilans collectifs « auto évaluatifs » des actions r7) Eventuellement des outils (petites enquêtes) mobilisés dans le cadre de capitalisations thématiques r8) Une synthèse à partir des autres outils qui reprend les résultats des actions en termes de mise en place et d'animation de cadre de concertation r9) Les données quantitatives de la participation aux collèges régionaux et à d'autres cadres de concertation animés par le Projeg issu d'un outil de suivi de ces réunions</p>
<p>R4 Initiative sur la situation politique et les situations de crise</p>	<p>R 4a) Le nombre d'initiatives soutenues par le Projeg</p>	<p>e1) Un outil de suivi récapitulatif des décisions des réunions du groupe mixte et du Copil</p>
<p>EA 1 Soutien financier</p>	<p>A 1a) Le nombre d'initiatives examinées A 2a) Le nombre d'initiatives soutenues</p>	<p>e1) Un outil de suivi récapitulatif des décisions des réunions du groupe mixte et du Copil</p>
<p>EA 2 Appui capitalisation</p>	<p>A 2a) Selon les priorités que se fixera le SE, sans doute des nombres d'OSC participant à telles ou telles activités, éventuellement des indicateurs de production documentaire.</p>	<p>e2) Un outil de suivi de l'activité des coordinateurs régionaux</p>
<p>EA 3 Exemplarité</p>	<p>A 3a) Le nombre de réunions des instances du Projeg et des collèges régionaux qui se sont déroulées conformément à leurs règles A 3b) Le % de jeunes et de femmes membres de ces instances et/ou participant à ces réunions La finalisation de l'architecture du dispositif de suivi-évaluation, et le nombre d'outil effectivement mis en place conformément à leur cahier des charges</p>	<p>r9) Les données quantitatives de participation aux collèges régionaux e3) Un outil de suivi des réunions des instances du Projeg</p>
<p>EA 4 Impulsion Facilitation</p>	<p>A 4a) Selon les priorités et la programmation décidées par le Copil</p>	<p>e2) Un outil de suivi de l'activité des coordinateurs régionaux e5) Des outils par actions impulsées ou facilitées par le SE, à mettre en place au moment de les engager</p>