

# ExPost

Synthèse

Évaluation  
de l'AFD

OCTOBRE

2020

N° 83

Auteurs Charlotte Boisteau, Haingo Randrianarivony  
et Bamadi Sanokho (RMDA)



## Bilan et capitalisation des programmes concertés pluri-acteurs (PCPA) 2002-2019

Ce document est la synthèse du bilan analytique et de la capitalisation transversale portant sur les programmes concertés pluri-acteurs initiés depuis 2002, établi à la demande de l'Agence française de développement. Les deux rapports complets sont disponibles et téléchargeables sur le site de l'AFD : <https://www.afd.fr/fr/ressources-accueil>

### **Sous la coordination de**

Valérie Huguenin et Eugénie Tressens (AFD)

Les auteurs remercient chaleureusement, pour leur disponibilité et leur contribution, l'ensemble des membres du comité de pilotage présidé par M. Stéphane Gompertz, Claire Neuschwander (RMDA), Marie-Odile Waty, Camille Laporte, Florence Llorens, Émilie Aberlen et Martin Péricard (AFD).

### **Avertissement**

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Agence française de développement ou des institutions partenaires.

### **Photos de couverture**

(de gauche à droite et de haut en bas)

Image PCPA « Soyons actifs/actives » (Tunisie). © Solidarité Laïque Tunisie – « Action de sensibilisation sur les élections dans une école à Sfax – les scouts tunisiens/section El Habib », février 2017.

Image PCPA Congo. © Phonsia GOUELOCKO BAYIN – « PCPA Congo », novembre 2019.

Image PCPA PROJEG (Guinée). © Aide et Action – « PCPA Guinée », novembre 2012.

Image PCPA Joussour (Algérie). © Bariq 21/Skikda – « Sensibilisation pour la protection de l'environnement et à la sauvegarde du bien commun – Projet Ski-initiative2 », juillet 2019.

# Sommaire

<b>Introduction</b>	<b>p. 3</b>	<b>4.</b>	
<b>1.</b>		<b>Vers des changements durables et mesurables</b>	<b>p. 27</b>
<b>Un instrument innovant et toujours pertinent</b>	<b>p. 5</b>	4.1 Mesurer et rendre compte des changements obtenus	p. 27
1.1 PCPA: accélérateur du rôle politique des OSC	p. 7	4.2 Assurer la pérennité des acquis	p. 28
1.2 De sa contribution aux politiques publiques	p. 8	<b>5.</b>	
1.3 De sa contribution à la démocratie	p. 10	<b>Conclusion</b>	<b>p. 31</b>
<b>2.</b>		Liste des sigles et abréviations	p. 33
<b>Un instrument souple, évolutif mais toujours cohérent</b>	<b>p. 12</b>	Références bibliographiques	p. 35
2.1 Un instrument qui s'adapte à la diversité des acteurs et des contextes	p. 12		
2.2 Un instrument évolutif au service d'une ambition commune	p. 13		
<b>3.</b>			
<b>Un programme efficace: des résultats aux effets</b>	<b>p. 18</b>		
3.1 Un socle de résultats et d'effets probants	p. 18		
3.2 Les leviers d'efficacité des PCPA	p. 21		
3.3 L'efficience à mesurer	p. 25		
3.4 La communication à améliorer	p. 27		



# Introduction

Après la réforme du dispositif de coopération au développement en 1999, le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) déclare que : « La concertation entre les États et leur société civile est indispensable pour mettre en œuvre des politiques efficaces de lutte contre la pauvreté et les inégalités et construire un État de droit » (Léhoux F., 2008, p. 4).

Dans le cadre des travaux de la Commission Coopération Développement (CCD), espace de concertation existant à l'époque entre le MEAE et les organisations de la société civile (OSC), le ministère met en place en 2002 de nouveaux outils de financement des projets d'initiative émanant d'OSC, réunis sous le terme de « nouvelle contractualisation ».

Parmi les propositions qui découlent de cette concertation MEAE/OSC, il est proposé la mise en place de nouveaux programmes concertés plus exigeants entre les OSC françaises, celles des pays partenaires, et les pouvoirs publics des deux espaces. Les programmes concertés pluri-acteurs (PCPA) sont nés, fondés sur les principes d'une concertation renforcée entre acteurs publics et OSC. Ils se sont construits sur des thématiques représentant des enjeux forts et partagés, mobilisant les OSC mais aussi les pouvoirs publics des pays partenaires. Ils se sont progressivement élargis à d'autres acteurs tant au Nord qu'au Sud, dont les collectivités locales, les organismes de solidarité internationale issus des migrations (OSIM), voire les acteurs économiques, notamment ceux de l'économie sociale et solidaire, culturels ou encore les syndicats. Ce sont plus de 700 acteurs de la société civile qui ont été mobilisés directement dans les PCPA à ce jour.

**Les PCPA ambitionnent de promouvoir une meilleure contribution de la société civile dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques, grâce au renforcement de leurs capacités individuelles, à leur structuration collective et à l'instauration d'un dialogue entre elles et les pouvoirs publics.**

Au nombre de six, les PCPA se déploient progressivement dans huit pays : au Maroc, en Roumanie, en Bulgarie et en Moldavie, puis au Congo, en Algérie, en Guinée et enfin en Tunisie.

Ils ont une gouvernance originale, plus équilibrée Nord/Sud et de forme associative. Les actions ciblent à la fois le renforcement

des OSC, le financement de projets bénéficiant directement aux populations locales et le plaidoyer auprès des pouvoirs publics

---

## **L'ADN commun des PCPA s'est précisé au fur et à mesure de la pratique et de l'environnement international :**

- Une vision commune des membres, co-construite tout au long du programme.
- Un objectif partagé de renforcer les capacités individuelles et collectives des OSC autour d'une ou de plusieurs thématiques d'intérêt commun pour les parties prenantes des deux pays partenaires.
- Un instrument conçu pour promouvoir le dialogue entre les pouvoirs publics et la société civile dans toute sa diversité.
- Une mobilisation du « double espace » en phase avec les objectifs de développement durable (ODD) : actions de territoires à territoires du Nord et du Sud autour d'enjeux partagés.
- Une action commune à la fois locale et nationale dans le pays concerné.
- Une dynamique pluri-acteurs mobilisant des OSC, les pouvoirs publics (nationaux, déconcentrés), des collectivités locales, des syndicats, des acteurs académiques, des acteurs économiques, des diasporas... dans le pays partenaire et en France. Un « jeu à quatre » (OSC et pouvoirs publics des deux pays), ou à six avec les collectivités locales, voire plus.
- Une gouvernance partagée menée par une OSC française chef de file, idéalement avec un partenaire local, compétente en animation de dynamique pluri-acteurs. Cette gouvernance est caractérisée par trois maîtres-mots : exemplarité, transparence et redevabilité.
- Un sentiment fort d'appartenance des OSC des pays partenaires à la dynamique PCPA, avec une charte de valeurs communes et des conditions d'adhésion misant sur la qualité et non sur la quantité des membres. Cette inclusivité rassemble des jeunes, des femmes, des personnes en situation de handicap et des petites OSC.
- Un dispositif de financement en cascade de projets portés par les OSC sur les thématiques du programme.

- Un séquençage en quatre temps : phase pilote, phase de développement, phase de consolidation et phase d’envol, sur une douzaine d’années en moyenne.
- Une étude ou une phase de diagnostic préalable indispensable, sur la base d’un regard croisé « Nord-Sud ».

À leur création, les PCPA sont jugés innovants, notamment du fait de la place donnée à la société civile partenaire, initiant ainsi une forme nouvelle de coopération face à celle encore très « descendante » opérée par les OSC du Nord vers le Sud à l’époque de la création de l’instrument PCPA. La recherche d’une concertation renforcée entre « pairs » parmi les OSC et avec les autorités, bouscule le paradigme Nord/Sud et la dichotomie entre société civile et institutions. Le but affiché est d’accroître l’efficacité de l’aide au développement et le rôle joué par les sociétés civiles.

**Vingt ans plus tard, qu’en est-il de cet instrument ? A-t-il produit les résultats et les effets escomptés ? Comment a-t-il impacté les sociétés civiles, ici en France et là-bas dans les pays de déploiement des programmes ? Face aux évolutions des contextes nationaux et internationaux, que nous enseignent les expériences menées et peut-on conclure que les PCPA sont toujours à la hauteur des défis et des enjeux futurs ?**

L’Agence française de développement<sup>[1]</sup> (AFD), en lien étroit avec le MEAE, a souhaité mener un bilan évaluatif et une capitalisation transversale des PCPA pour répondre à ces questions.

Dans un premier temps, un bilan évaluatif a interrogé les résultats et les effets des PCPA initiés depuis 2002, en considérant l’évolution des hypothèses initiales fondatrices et celle des contextes nationaux et internationaux sur le rôle et la place des OSC dans les dynamiques politiques et de développement.

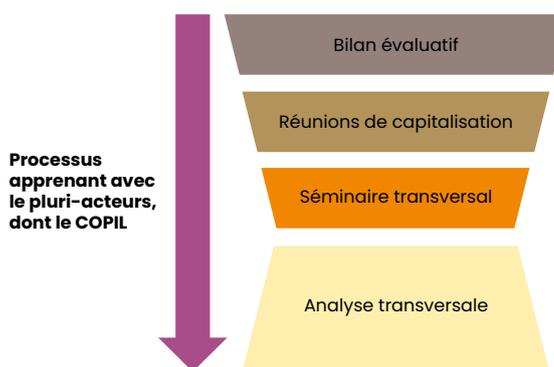
La phase de bilan a permis d’identifier les principaux thèmes et les questions de capitalisation transversale. Les thèmes suivants ont ensuite été désignés comme prioritaires par

le Comité de pilotage (COPIL) : (i) les prérequis des PCPA, (ii) l’appartenance des OSC aux programmes, c’est-à-dire le *membership*, (iii) la gouvernance des PCPA, (iv) la communication, et (v) leur pérennité.

Une dynamique collective de capitalisation a ensuite été conduite, mettant en exergue les pratiques et les expériences des différentes parties prenantes des PCPA, autour de ces cinq thématiques. La voix des acteurs locaux a été privilégiée. Des entretiens avec des personnes ressources et des réunions de travail avec les parties prenantes dans les pays ont été réalisés : au Congo, en Tunisie, en Guinée, en Algérie et à Paris. Enfin, un séminaire croisé à Marseille a réuni les quatre PCPA en cours et celui du Maroc (terminé en 2014). Cette rencontre entre pairs a permis de confronter et de consolider les résultats des capitalisations de chaque PCPA, afin d’ébaucher un discours commun.

Méthodologiquement, l’approche en « entonnoir » a été choisie : à l’issue du bilan évaluatif, nos interrogations se sont progressivement resserrées, d’abord sur les cinq thématiques de capitalisation, puis autour d’un certain nombre de points d’attention, débattus lors du séminaire croisé. Nous avons ensuite effectué une analyse transversale des informations remontées.

Schéma 1 – Approche en « entonnoir »



Source: Boisteau et al, 2019.

[1] Division Organisations de la société civile (OSC) rattachée au Département des Partenariats (DPA) de la Direction Stratégie, Partenariats et Communication (SPC).

La démarche adoptée a été celle d'une approche pluri-acteurs qui a mobilisé en continu l'intelligence collective des parties prenantes impliquées. Nous soulignons particulièrement le processus apprenant que nous avons partagé avec le COPIL de l'étude, lequel a considérablement enrichi l'analyse.

Ainsi, le présent document est une synthèse des deux rapports produits : le bilan évaluatif et l'analyse transversale issue de la capitalisation. Ensemble, ils permettent d'avoir une vision complète à la fois rétrospective et prospective des PCPA.

Ce rapport a ainsi la particularité de mettre surtout en exergue les enseignements forts que les parties prenantes ont mis en avant à partir de leur expérience vécue au sein des programmes, ainsi que le discours qu'elles partagent sur les PCPA.

**Cette synthèse constitue l'étape finale de notre mission : la valorisation d'un discours partagé mais qui ne fait pas d'impasse sur les marges de progression nécessaires, voire sur des désaccords éventuels.**

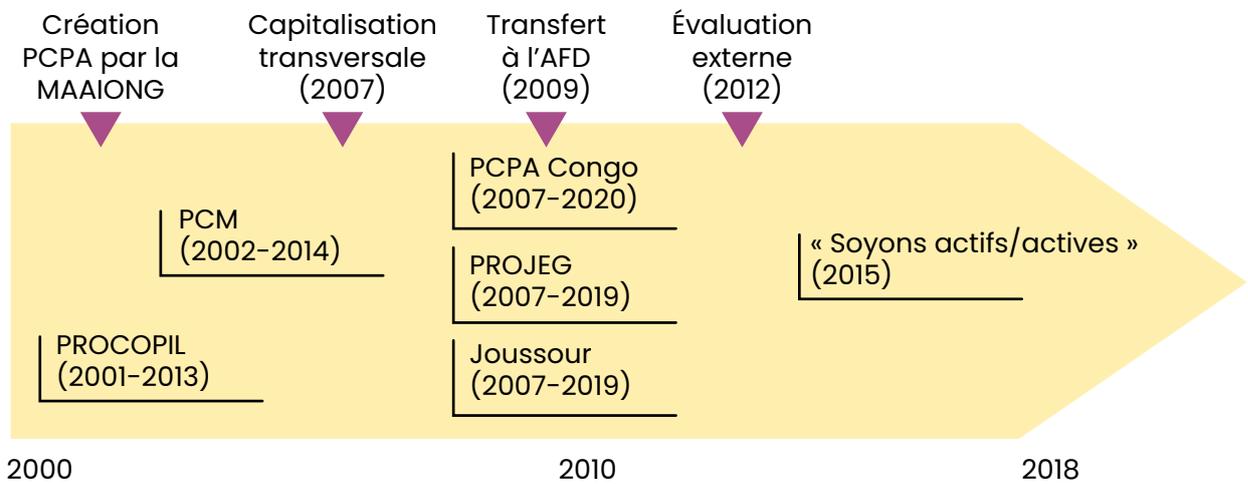
Les objectifs sont de (i) valoriser les acquis des PCPA, (ii) formaliser et partager les savoirs et (iii) élaborer des supports de communication interne et vis-à-vis du grand public.

# 1. Un instrument innovant et toujours pertinent

Les six PCPA se sont construits sur des thématiques représentant des enjeux forts et partagés au moment de leur élaboration, mobilisant les OSC du Sud et les OSC françaises volontaristes, mais aussi les pouvoirs publics :

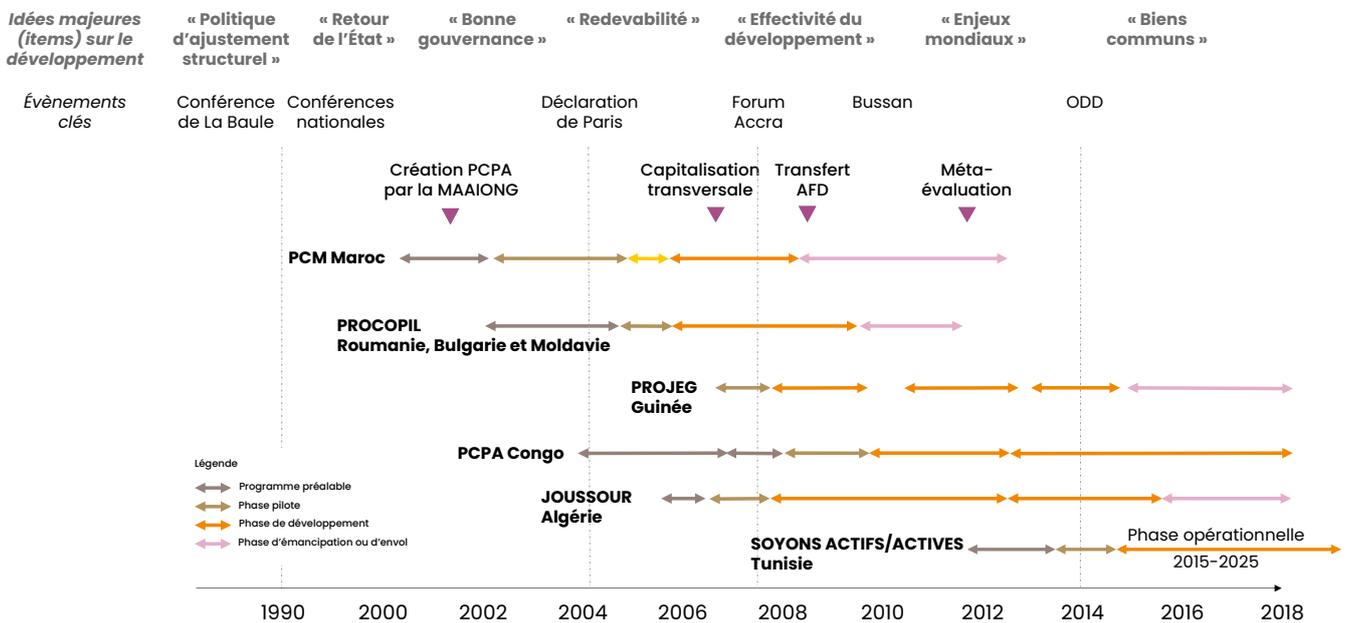
- la jeunesse pour le Programme concerté Maroc (PCM, 2002-2014) ;
- la protection de l'enfance pour le Programme concerté pour l'Initiative locale (PROCOPIL, 2001-2013), en Roumaine, Bulgarie et Moldavie ;
- l'enfance et la jeunesse pour le PCPA Algérie ou Joussour (2007-2019) ;
- l'accompagnement social et l'insertion professionnelle, la prévention, l'agriculture et le dialogue autour de la dette pour le PCPA Congo Brazzaville (2007-2020) ;
- la promotion : les droits de l'homme et l'État de droit, la transparence des ressources publiques, la jeunesse pour le PCPA Guinée (PROJEG, 2007-2019) ;
- l'insertion socioprofessionnelle *via* l'économie sociale et solidaire (ESS), l'éducation, et la démocratie locale et participative pour le PCPA Tunisie ou « Soyons actifs/actives » (2015, en cours).

## Schéma 2 – Chronologie des PCPA



Source: Boisteanu et al., 2019.

## Schéma 3 – Les PCPA dans le contexte mondial



Source: Boisteanu et al., 2019.

## 1.1 PCPA : accélérateur du rôle politique des OSC

### 1.1.1 – Avant le PCPA, les programmes prioritaires

Les « programmes prioritaires », mis en place dans les années 1990, étaient les « ancêtres » des PCPA (Bonis Charancle J. M. *et al.*, 2012, p. 17). L'ambition était de « soutenir l'initiative de plusieurs organisations de solidarité internationale (OSI) regroupées autour d'un chef de file pour l'élaboration et la réalisation d'actions communes au Sud, selon des objectifs communs arrêtés après concertation ». Leur évaluation transversale en 2000/2001 a relevé plusieurs faiblesses : une relation entre OSC plus concurrentielle que collaborative, des programmes centrés sur l'action au détriment des axes transversaux, une concertation OSC / pouvoirs publics finalement peu présente, l'implication assez discrète des acteurs locaux dans les processus de pilotage, la faible capacité à définir des mécanismes efficaces et une relation avec le MEAE assez institutionnelle et fonctionnelle.

Pour corriger ces faiblesses, les PCPA ont donc été conçus comme un processus visant expressément le renforcement de capacités et le dialogue entre les OSC et les pouvoirs publics des deux pays. La volonté d'implication des pouvoirs publics est affirmée, et la concertation est un objectif clé des PCPA. Le centre de gravité des programmes a également été déplacé vers le Sud grâce à l'inclusion des OSC et des pouvoirs publics des pays partenaires dans la gouvernance même des PCPA, instaurant ainsi une meilleure cohérence et une responsabilité partagée entre les partenaires. Enfin, des mécanismes originaux (à l'époque) de gouvernance ont été définis par les parties prenantes et sont aujourd'hui un marqueur fort de l'ADN commun des PCPA.

### 1.1.2 – Nouveau paradigme, nouvel outil

D'acteurs sociaux, les OSC des deux pays partenaires sont intervenues progressivement dans le champ du « politique » et sont devenues des interlocutrices de plus en plus reconnues des pouvoirs publics. La capitalisation commanditée par le MEAE sur les PCPA en 2007, le confirmait : « *S'il est un consensus propre au début de ce 21<sup>e</sup> siècle en matière de*

*coopération au développement, c'est bien celui de promouvoir la participation de la société civile à l'élaboration, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des politiques de développement* » (ministère des Affaires étrangères, 2008, p. 92).

Les PCPA sont d'ailleurs issus de pays dans lesquels le contexte politique a amené les OSC à exprimer le besoin de mieux exercer leur rôle politique. Au lancement d'une dynamique PCPA, on observe le plus souvent<sup>[2]</sup> l'existence d'un groupe d'OSC (dont des OSC françaises) mobilisées et enthousiastes à l'idée de renforcer les liens entre société civile française et pays partenaire, ainsi qu'une dynamique associative conjointe, même embryonnaire, dans le pays partenaire. La volonté des membres des OSC impliquées au départ est décisive : c'est leur détermination qui aboutit ou non à la naissance d'un PCPA. C'est le cas de la Guinée par exemple : « *On avait une réflexion autonome parmi un petit cercle d'associations et on s'est dit que le PCPA pouvait nous aider à progresser. Le PCPA émerge d'un besoin d'acteurs qui veulent changer ensemble leurs pays : le lancement d'un PCPA, ça ne se décrète pas!* »<sup>[3]</sup>. Les OSC du PCPA se trouvent bien à l'origine de sa genèse.

À leur naissance, les PCPA ont cherché à créer une relation renforcée entre OSC d'un même territoire<sup>[4]</sup> et à rompre la méfiance installée entre elles du fait de tensions contextuelles ou d'absence de structuration collective.

À regarder les contextes de plus près, on peut s'interroger sur le choix de l'instrument au lancement des PCPA. La question de départ n'est pas « Peut-on implanter un PCPA dans tel pays ? » mais « Pour travailler dans tel pays, le PCPA est-il ou n'est-il pas le bon instrument ? ». La situation de départ importe mais il n'y a pas « un contexte d'implantation idéal » : la souplesse du PCPA, ses objectifs et son temps long en font un instrument de choix dans des contextes où l'environnement pour la société civile se dégrade sans être totalement fermé, et où leur liberté

[2] Ce n'est pas le cas du PCPA « Soyons actifs/actives » en Tunisie qui a été pensé en parallèle de la phase de sortie du Programme concerté Maroc (PCM) et après le printemps arabe, et notamment la révolution tunisienne, qui donnait à la jeunesse de nouveaux espoirs.

[3] Propos tenus lors de la réunion de capitalisation du Programme concerté de renforcement des capacités des organisations de la société civile et de la jeunesse guinéennes (PROJEG), Conakry, mai 2019.

[4] En premier lieu et avant de créer une relation entre OSC de territoires à territoires.

Tableau 1 – Principales caractéristiques des contextes pays au moment de la mise en place du PCPA<sup>[1]</sup>

	Contexte politique	Situation de la société civile
<b>PCM (Maroc)</b>	Transition démocratique et décentralisation.	Effervescence de la société civile; montée en puissance des entrepreneurs sociaux et militants.
<b>PROCOFIL (Roumanie, Bulgarie, Moldavie)</b>	Transition démocratique avancée. Intégration dans l'Union européenne (UE) (Roumanie et Bulgarie).	Professionnalisation en cours.
<b>PCPA Congo<sup>[2]</sup></b>	Faible intérêt à collaborer avec la société civile. Instabilité.	Faible capacité de plaider et d'action. Anciennement dans l'opposition au gouvernement. Importance des organisations chrétiennes. Forte présence des "Government-Organized Non-Governmental Organization" (GONGO).
<b>Joussour (Algérie)</b>	Faible accès des OSC aux pouvoirs publics au niveau national.	Faible structuration collective. OSC à la recherche d'un espace de modernité et d'échanges.
<b>PROJEG (Guinée)</b>	Sortie de crise, transition politique, tensions communautaires.	Risque de crise de légitimité des OSC. Unité forte suivie d'une remise en cause des « grands acteurs OSC ».
<b>« Soyons actifs/actives » (Tunisie)</b>	Transition démocratique post printemps arabe.	Effervescence de la société civile; émergence de nouvelles OSC; tensions entre nouvelles et anciennes OSC.

[1] Établi à partir du rapport final de Jean Martial Bonis Charancle, Martin Vielajus et Sylvain Colmet-Daage (2012), Évaluation stratégique de l'instrument PCPA, AFD – F3E, Paris, p. 48 (tableau 6).

[2] Le PCPA Congo s'inscrit dans la continuité du Dialogue citoyen, cet espace sécurisé de dialogue, ouvert avec le concours du service de coopération et d'action culturelle (SCAC) de Brazzaville, du ministère des Affaires étrangères (MAE) et de la mission d'appui à l'action internationale des ONG (MAAIONG).

Source: Boisteau et al, 2019.

d'expression reste cependant à affirmer et à renforcer.

## 1.2 De sa contribution aux politiques publiques

Le rôle politique des OSC au sein des PCPA évolue également suivant le contexte politique dans lequel elles interviennent. Le positionnement des pouvoirs publics, tantôt cibles tantôt partenaires, est indissociable de l'analyse de ce contexte politique et fonction de la nature profonde du régime politique (autoritaire, libéral, démocratique, etc.) et du degré de

décentralisation de l'État. Ce contexte détermine également la posture que la société civile peut adopter vis-à-vis des pouvoirs publics, son degré de contribution aux politiques publiques et son échelle d'intervention. La relation partenariale entre sociétés civiles du Nord et du Sud en dépend également, comme le niveau de coopération entre les pays partenaires.

### 1.2.1 – Le positionnement des OSC entre opposition et opérateur de politique publique

On assiste, à l'échelle internationale, dans de nombreux États, à une dynamique de

recul voire de retrait des pouvoirs publics sur de multiples sujets, tandis que la privatisation est à l'œuvre dans tous les domaines, y compris régaliens. Les délégations de service public à des acteurs non gouvernementaux augmentent et répondent à des enjeux socioéconomiques, idéologiques et budgétaires. Les associations doivent alors maintenir la cohérence entre les nouvelles missions qu'elles se voient confier et leur propre projet associatif, ou comment maintenir son indépendance lorsque l'on est aussi dans une logique d'opérateur. C'est le choix parfois cornélien des OSC quand elles sont engagées dans l'action publique. Dans le cadre des PCPA, les instances de gouvernance où les pouvoirs publics et les OSC peuvent dialoguer et se concerter permettent de trouver du « commun » dans les enjeux évoqués, voire facilitent le plaidoyer, comme l'illustrent les expériences dans le cadre du PCPA PROJEG en Guinée.

---

Dès sa conception, le PCPA Guinée (PROJEG) est considéré comme un programme hautement politique, venant en appui à la société civile guinéenne pour qu'elle puisse dialoguer, interpeller les pouvoirs publics et influencer sur les politiques autour de sujets qui représentent des enjeux locaux et nationaux importants. Les thématiques d'intervention du PCPA comme les violations des droits humains, les problématiques liées aux extractions minières, l'accaparement des terres, la fiscalité... sont autant de préoccupations cruciales des populations qui ont mobilisé le PROJEG sur l'ensemble des attentes exprimées par les membres et les populations. La priorité du PROJEG était de donner aux acteurs des leviers structurants, qui leur permettraient d'appréhender durablement les problématiques traitées et d'y contribuer. Ainsi, les interventions s'inscrivaient dans deux directions : (i) celle de « politiques leviers » reposant sur les thématiques telles que la gouvernance minière, la jeunesse et la transparence des ressources publiques ; (ii) celle de « création d'un environnement favorable à l'expression libre » qui s'adosait sur les droits humains et l'exemplarité de la société civile. Pour exemples : la mise en place de jurys citoyens, de conseils locaux des jeunes (adopté par le

PNUD – Programme des Nations unies pour le développement et le ministère de la Jeunesse guinéenne par la suite), la conception d'un nouveau guide pour dialoguer au niveau local avec les élus, etc. De même, les collèges régionaux que le PROJEG a créés sont ouverts à tous et non pas seulement aux membres du PCPA. Ils ont permis un vrai dialogue entre les OSC, les collectivités territoriales et les services techniques déconcentrés pour identifier et débattre des enjeux territoriaux. Ceux-ci sont portés en assemblée générale du PROJEG (au niveau national) et des consortium d'OSC portent ensuite les projets ou plaidoyers qui y correspondent<sup>[5]</sup>.

---

Le PROJEG a ainsi permis à la société civile guinéenne de progresser jusqu'à la co-construction de politiques publiques. Selon Bonis Charancle *et al.* (2018), « *Le PROJEG a joué un rôle majeur dans la mobilisation des acteurs publics, privés et issus de la société civile autour du projet de nouveau Code minier. La révision du Code minier s'est retrouvée au centre des préoccupations avec un planning très serré, créant une sorte de situation d'urgence qui a été favorable à la dynamique collective. Le PROJEG a saisi l'importance du moment et l'opportunité qui se présentait pour jouer un rôle de mobilisateur et d'intermédiaire entre les différents acteurs et particulièrement la société civile et les consultants en charge de travailler sur le nouveau Code minier. Dans cette situation, le PROJEG a fait preuve d'adaptabilité et de vision politique* » (Bonis Charancle *et al.*, 2018).

### **1.2.2 – Renforcer les capacités des OSC pour être un acteur reconnu et légitime de la co-construction de politique publique**

Quel que soit le « rôle politique » joué par les OSC, elles ne peuvent être des partenaires reconnus que si elles sont solides techniquement dans leur champ d'intervention. Pour être crédibles, elles doivent aussi être en capacité d'animer une vie associative transparente, autour d'un objet social partagé. C'est ce qui est visé au travers de l'objectif de renforcement des capacités (techniques ou politiques) de la société civile,

[5] Réunion de capitalisation du PROJEG, Conakry, mai 2019.

second pilier des PCPA et condition *sine qua non* de la contribution de la société civile aux politiques publiques. C'est le paradigme « professionnalisation-concertation-influence », mis en exergue lors de l'Évaluation stratégique de l'instrument PCPA en 2012: « *Les membres des PCPA sont convaincus qu'ils ne peuvent aller à la rencontre des pouvoirs publics de manière dispersée, la mise en réseau est incontournable. De même, la rencontre entre acteurs différents est plébiscitée, validant ainsi ce principe fondateur des PCPA. (...) oui, la professionnalisation est une stratégie gagnante pour engager la concertation avec les pouvoirs publics; oui, la concertation est une approche efficace pour influencer les politiques publiques; oui, les organisations de la société civile s'attendent à des conséquences sur leur autonomie et leur rôle de contre-pouvoir* » (Bonis Charancle et al., 2012, pp. 28-29).

Enfin, 18 ans après le lancement du premier PCPA, il est important de questionner la pertinence et l'adéquation de cet instrument d'appui à la société civile aux enjeux contemporains. Les parties prenantes sont unanimes: face à la restriction de la société civile toujours d'actualité, voire qui se renforce dans un certain nombre de pays, en n'étant pas seulement coercitive ou liberticide, mais également économique, financière et politique, les PCPA restent un instrument politique pertinent « pour que la flamme ne s'éteigne pas ». Ils permettent de renforcer et structurer les sociétés civiles, afin qu'elles puissent proposer des espaces alternatifs pluri-acteurs où se construisent la co-décision et un dialogue apaisé avec les pouvoirs publics, favoriser l'action publique des OSC quand l'État fait défaut, interpeler celui-ci si besoin et influencer ou contribuer aux politiques publiques<sup>[6]</sup>.

---

### 1.3 De sa contribution à la démocratie

#### 1.3.1 – Les OSC : acteurs essentiels de la vie et de la gouvernance démocratique

Un des premiers effets induits par les PCPA, relevé dès la capitalisation des pratiques et expériences des premiers PCPA, est la contribution des OSC à la vie démocratique, et

[6] Séminaire de capitalisation transversale inter-PCPA, Marseille, juin 2019.

notamment à la gouvernance démocratique dans les pays partenaires.

---

#### « Avancer ensemble » (ministère des Affaires étrangères, 2008)

« Se départir des mythologies habituelles visant à placer les pouvoirs publics et la société civile dans une relation frontale est un des axes forts et particulièrement innovant des programmes PCPA. Chacun s'accordant à penser que l'obstacle au dialogue se situe autant dans la difficulté des OSC à comprendre la mécanique administrative, la logique du circuit de décision politique et les enjeux qu'elle suppose au niveau local, national ou international, que dans la propension des pouvoirs publics à identifier les OSC sous l'angle idéologique en négligeant souvent leurs savoir-faire et acquis en termes de pratiques. En d'autres mots, les PCPA proposent à chaque groupe d'acteurs (publics comme privés) de chercher (et de trouver !) les axes sur lesquels ils peuvent avancer ensemble ».

---

De nos jours, ce constat est toujours d'actualité et la gouvernance démocratique initiée au niveau des PCPA impacte durablement la vie démocratique au sein des institutions et organisations membres des programmes. Qu'ils soient privés ou publics, les membres des PCPA soulignent de façon récurrente que les instances de gouvernance des PCPA sont des lieux d'apprentissage. Les parties prenantes témoignent de l'influence profonde qu'a exercé sur eux et sur leur structure la participation aux PCPA.

---

#### Les expériences des différents PCPA convergent autour des modalités suivantes de gouvernance :

- Les instances de gouvernance des PCPA sont de modèle associatif, basées sur la démocratie, la transparence, l'approche participative et inclusive. Ce sont des lieux d'apprentissage et de renforcement des compétences pour tous...
- Trois maîtres-mots : exemplarité,

transparence et redevabilité, parce que la gouvernance n'est pas un instrument de mise en œuvre mais un exercice concret de dialogue et d'exercice démocratique, et parce que la gouvernance des PCPA doit pouvoir inspirer durablement les membres pour leur propre gouvernance.

- La parité femmes-hommes est plébiscitée.
- La formalisation de mandats clairs et la communication sur ces mandats sont incontournables : les membres du COPIL du programme sont élus et leurs mandats renouvelés régulièrement.
- L'alternance : la bonne gouvernance ne peut pas faire l'économie de l'alternance Nord/Sud dans le portage du PCPA. Une OSC du Sud témoigne : « On vit dans un pays où l'alternance n'est pas une pratique, on voulait montrer l'exemple... Dans un contexte où les institutions sont déliquescents, la construction de la démocratie au sein du dispositif est un élément fondamental. Si on ne le fait pas, on se décrédibilise. »<sup>[7]</sup>.

### 1.3.2 – ... légitimés par les approches choisies et les initiatives mises en place : exemple de l'approche par les droits

Les PCPA ont aussi directement contribué à la vie démocratique par les approches choisies ou les initiatives mises en place. On peut citer « l'approche par les droits » adoptée par quelques PCPA, l'exemple des « débats citoyens » ou encore le contrôle citoyen sur l'utilisation des ressources publiques issues de l'exploitation minière promu par le PCPA en Guinée.

#### L'approche par les droits : PCPA Congo

Dans le cadre de l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'Homme (IEDDH) de l'Union européenne, le PCPA Congo a mené un projet fondé sur l'approche par les droits. Parmi les OSC membres, cinq groupes représentant des populations vulnérables ont été

ciblés (femmes victimes de violences, enfants et jeunes marginalisés, personnes vivant avec un handicap, peuples autochtones et personnes vivant avec le VIH – virus de l'immunodéficience humaine). La démarche visait à aider ces groupes à s'organiser, à identifier leurs droits bafoués et à porter eux-mêmes leur plaidoyer en faveur de la défense de ces droits. L'OSC Action des Éducatrices pour le Développement témoigne du plaidoyer fait auprès des pouvoirs publics et des débuts de collaboration avec les représentants des enfants et jeunes marginalisés. Un protocole d'accord de soins gratuits pour les enfants a été signé avec le ministère de la Santé. La démarche a été concluante<sup>[8]</sup>.

Enfin, d'aucuns estiment au sein des PCPA que l'instrument est fondé sur l'hypothèse selon laquelle les sociétés civiles qui dialoguent entre elles sont plus résilientes et deviennent vecteur de pacification des sociétés, *a fortiori* si elles dialoguent ou se concertent avec les pouvoirs publics. Une OSC chef de file témoigne : « C'est une école de formation à la citoyenneté et de formation des leaders qui fait progresser la cohésion sociale, la culture de la paix et renforce la lutte contre la corruption : co-apprendre de la gouvernance et par porosité pouvoir la transmettre »<sup>[9]</sup>.

On constate que l'instrument de financement, innovant à l'époque de sa conception, s'est révélé pertinent et a contribué à renforcer les OSC pour que celles-ci puissent mieux participer au développement et à la vie démocratique de leur pays grâce à une concertation progressive et constructive avec les pouvoirs publics. Les enjeux auxquels répondent les PCPA sont toujours d'actualité. De la manière dont les parties prenantes ont vécu les PCPA, elles mettent en œuvre l'Objectif 16 des ODD : Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous.

[7] Séminaire de capitalisation transversale inter-PCPA, Marseille, juin 2019.

[8] Réunion de capitalisation du PCPA Congo, Brazzaville, mars 2019.

[9] Réunion de capitalisation des PCPA, Paris, juin 2019.

## 2. Un instrument souple, évolutif mais toujours cohérent

---

### 2.1 Un instrument qui s'adapte à la diversité des acteurs et des contextes

---

#### 2.1.1 – Un dispositif souple et concerté tout au long des étapes de sa mise en œuvre

La souplesse des PCPA est inhérente à cet instrument qui se développe dans des contextes complexes et évolutifs, elle est un principe garanti par les procédures : latitude est laissée aux acteurs qui pilotent les PCPA de les « façonner » afin qu'ils répondent au mieux aux défis sans cesse renouvelés qu'ils rencontrent, dans le respect néanmoins des principes des PCPA. Il s'agit aussi de laisser l'instrument s'adapter aux évolutions des acteurs eux-mêmes. Grâce à cette latitude, la cohérence de ces programmes a toujours été préservée tout au long de leurs quatre phases de vie.

Illustrant cela, bien qu'encadrées, les modalités même de conception ou de mise en œuvre dans les pays partenaires sont souples, ce qui permet à l'instrument de s'adapter aux contextes géographiques et temporels (dans les différentes phases successives de mise en œuvre). En phase de conception, mis à part les impératifs administratifs, financiers et contractuels encadrant le programme, il n'y a pas de prérequis imposés par l'AFD. Les enseignements issus des pratiques des parties prenantes le confirment, par exemple, s'agissant de l'implication des pouvoirs publics locaux :

---

#### **Le rapport aux pouvoirs publics : prérequis ou objectif ?**

Selon les OSC chefs de file des PCPA, « *C'est la flexibilité, la capacité d'adaptation et la volonté affichée des PCPA de sortir des logiques d'affrontement traditionnelles entre société civile et État qui importent* ». (...) « *Au Congo, la relation avec les pouvoirs publics ne cessait de*

*changer et on était tout le temps en train d'ajuster. Cette souplesse nous a permis de nous adapter et de travailler tranquillement en toute connaissance de cause* ». (...) « *Le programme Jousour en Algérie évolue dans un contexte où la présence et la participation des pouvoirs publics sont difficiles, autrement dit "le jeu à quatre ou à six", ne peut être un prérequis, sinon il n'y aurait jamais eu de PCPA en Algérie. Par contre c'est un objectif affiché* ».

---

#### 2.1.2 – Des pratiques diverses selon les contextes et les acteurs

Cette souplesse se retrouve aussi dans la mise en œuvre des PCPA. Cette grande flexibilité induit une diversité riche de pratiques et c'est un atout considérable de l'instrument. Cela n'a pas nui à la cohérence interne du programme, au contraire : cette souplesse a toujours été utilisée pour mieux atteindre les résultats et les objectifs affichés. La gouvernance des PCPA en est une illustration. Bien qu'elle soit toujours de modèle associatif et obligatoirement pluri-acteurs, ses modalités de fonctionnement varient d'un PCPA à un autre. Ainsi, le PCPA « Soyons actifs/actives » en Tunisie a déjà amélioré quatre fois son mode de gouvernance. Par exemple, la ligne de réactivité (maximum 20 % du budget du fonds d'appui <sup>[10]</sup>) est une pratique guinéenne qui est intéressante : elle permet d'octroyer et de cibler des financements en cas de crise importante. Elle a pu être sollicitée à plusieurs reprises, notamment lors de la crise d'Ebola en 2015. Quant aux activités menées, elles évoluent souvent selon les différentes phases d'avancement des PCPA, les thématiques, les attentes et les besoins exprimés.

#### 2.1.3 – Une fabrique d'apprentissage

Enfin, les PCPA sont considérés et appréciés comme des lieux d'apprentissage, voire des espaces qui permettent aux parties prenantes, notamment les OSC, d'expérimenter. Cette approche formatrice, mais rare dans les programmes de développement, permet aux associations de se renforcer, conformément aux objectifs premiers des PCPA.

[10] Fonds destiné à financer des projets en cascade.

« En matière de prérequis : pas de dogmatisme, les PCPA doivent rester un instrument souple. Cette souplesse se décline dans les modalités de mise en œuvre et les pratiques, lesquelles s’adaptent aux contextes locaux, nationaux et internationaux. On expérimente, on innove, on a le droit de trébucher et on apprend dans le temps long des PCPA : c’est un “laboratoire” où l’intelligence collective du pluri-acteurs est sollicitée »<sup>[11]</sup>.

## 2.2 Un instrument évolutif au service d’une ambition commune

Depuis près de 20 ans, l’instrument PCPA a évolué, s’ajustant au contexte socio-économique et politique dans lequel évoluent la France et ses partenaires, aux enjeux mondiaux et à l’évolution des politiques de développement et de solidarité internationale.

### 2.2.1 – Des évolutions institutionnelles, côté français...

Dès l’origine de l’instrument, le MEAE adopte un double positionnement novateur, à la fois de bailleur et de partenaire de l’action puisqu’il est membre de droit du COPIL du programme. Suite au transfert de la compétence de financement des initiatives des OSC françaises, en 2009, du MEAE à l’AFD, ce positionnement est maintenu ; le MEAE reste membre de droit tandis que l’AFD est membre observateur. On peut néanmoins interroger la répartition des rôles désormais établie entre les deux institutions. Si elles portent en effet une stratégie commune, elles considèrent parfois leurs métiers différemment, avec des approches plus techniques ou plus politiques. Il est donc important qu’elles se concertent étroitement pour une efficacité optimale de ces programmes.

Sur le terrain, on constate, selon les PCPA, trois niveaux d’engagement des pouvoirs publics français : (i) un positionnement de témoin-garant, (ii) un positionnement technique, et (iii) un positionnement plus politique. Le MEAE apporte la légitimité de son dialogue avec les autorités, son poids diplomatique pour soutenir le dialogue

avec les OSC<sup>[12]</sup>, quand l’AFD apporte sa connaissance de la société civile et son suivi technique. En raison de cette répartition des rôles restée « implicite », le positionnement adopté par les acteurs et les institutions dépend de l’importance « politique » accordée institutionnellement aux PCPA mais aussi de la volonté plus ou moins forte des responsables de s’impliquer dans les PCPA, tant au sein du MEAE (services centraux et postes diplomatiques) qu’à celui de l’AFD (siège et agences). Ainsi, les rôles pas toujours clairs du MEAE et de l’AFD dans les PCPA génèrent des frustrations. Ils ne permettent pas non plus de promouvoir et de communiquer aisément sur le programme. Pourtant, une définition précise des rôles est cruciale pour la cohérence, le pilotage et la force politique des programmes.

Le MEAE a transféré en 2016 à l’AFD la compétence de financer des interventions susceptibles d’améliorer la gouvernance dans les pays d’intervention, ce qui a renforcé l’intérêt partagé de ces projets aux yeux de l’AFD et du MEAE. Les relations de l’AFD avec les dynamiques PCPA devraient encore évoluer. L’AFD pourrait davantage rechercher des articulations entre les PCPA qu’elle finance et les autres appuis financiers et techniques apportés aux politiques sectorielles locales.

En effet, la réalisation du bilan évaluatif et de la capitalisation transversale des PCPA a également une visée prospective. Elle nourrit la réflexion sur le devenir des PCPA et la rédaction d’une note stratégique émanant de l’AFD et du MEAE. Une implication active des deux institutions a pu être constatée jusqu’au séminaire de capitalisation croisée, avec de vrais questionnements sur leurs propres rôles, leurs participations passées et les améliorations à apporter, l’implication des institutions françaises étant parfois jugée trop faible par les OSC membres de ces programmes.

Le PCPA « Soyons actifs/actives » et le PCPA Congo ont travaillé en étroite synergie avec les fonds d’appui à la société civile des ambassades de France sur place (Fonds PISSCA

[11] Séminaire de capitalisation transversale des PCPA, Marseille, juin 2019.

[12] Le soutien des pouvoirs publics s’exprime par les prises de parole. Par exemple, Jean-Marc Ayrault lors de son voyage en Tunisie en tant que ministre des Affaires étrangères pour appuyer la démarche du PCPA lors du lancement du PCPA « Soyons actifs/actives », le 18 mars 2016, ou bien les accords bilatéraux où est mentionné le soutien à la coopération entre OSC en général et la mise en place d’un PCPA en particulier.

- Projet innovant des sociétés civiles et coalition d'acteurs, ex-FSD - Fonds social de développement); le PCPA Congo a noué un partenariat avec la délégation de l'Union européenne via l'IEDDH.

En conclusion du séminaire de capitalisation, il a été souligné l'importance d'affirmer les ambitions françaises dans le soutien à l'émergence des sociétés civiles à travers:

- le fait d'assumer le dialogue comme outil de renforcement des acteurs OSC autour de politiques publiques avec les États concernés et leurs différentes représentations;
- la mise en cohérence des PCPA avec les autres instruments de la coopération française (par exemple, avec la Stratégie internationale de la France en matière de droits humains et de développement 2018)<sup>[13]</sup>.

## 2.2.2 - ... et chez les pays partenaires

Les PCPA s'alignent sur les stratégies nationales ou les politiques publiques des pays où ils sont mis en œuvre. Quand elles sont déjà formalisées, les activités des PCPA répondent aux enjeux territoriaux et nationaux qu'elles traitent. À défaut, les PCPA prévoient dès leur conception de contribuer aux politiques publiques, comme l'a fait le PCPA Congo, qui s'est inscrit dans le cadre de la mise en œuvre du Plan national de développement du Congo (PND 2012-2016) (Vancutsem, 2018), ou le PCM qui a cherché à contribuer à la politique de décentralisation au Maroc.

Tout est ensuite fonction du contexte politique local ainsi que de la volonté de la France et des pays partenaires de promouvoir la place de la société civile (en général et dans les PCPA) au travers d'accords bilatéraux de coopération entre la France et ses partenaires: « *Au Maroc cela avait été le cas, puis cela ne l'a plus été. Cela s'est ressenti après coup* »<sup>[14]</sup>, avance l'OSC chef de file. En revanche pour le PCPA Jussour, lors de la réunion de capitalisation en 2019, les parties prenantes soulignent que l'accord de partenariat Algérie-France n'avait pas été renouvelé au 31 décembre 2017. Les parties prenantes ont suggéré de mettre en avant les référentiels internationaux ratifiés par les deux pays, par exemple les

ODD, comme cadre de leur participation dans le programme, et d'anticiper ainsi des hésitations ou des freins des pouvoirs publics vis-à-vis des dynamiques engagées.

À l'instar de la participation des pouvoirs publics français, celle des pays partenaires, notamment des États au niveau central, est en effet considérée comme insuffisante. Certaines OSC précisent même qu'il y a deux niveaux à distinguer: « la participation » et « l'implication » réelle.

Les parties prenantes en ont tiré les enseignements qui suivent.

---

### L'implication des pouvoirs publics des pays partenaires dans la gouvernance

Les principales craintes des OSC vis-à-vis des autorités concernent le risque de prise de pouvoir sur la gouvernance et le risque de confusion entre concertation et commande publique. Enfin, le changement fréquent au niveau des représentants de l'État nuit à la stabilité et à la continuité de leur participation ainsi qu'à la qualité de la concertation.

Encore une fois, cette implication des pouvoirs publics est dépendante du contexte. Il n'existe pas de règles fixes, et les OSC n'en maîtrisent pas tous les aspects. Les modalités doivent donc être souples et graduées comme suit:

- leur préserver une place dans la gouvernance et l'afficher comme un principe fort;
  - s'ils ne souhaitent pas être dans les instances de gouvernance, les inclure dans l'instruction et le suivi des projets soutenus (fonds d'appui aux projets);
  - se tourner vers les représentants des services techniques déconcentrés, rattachés aux territoires, plus techniques et plus accessibles, plutôt que les pouvoirs centraux (exemple: Jussour);
  - en cas d'impossibilité de les mobiliser, chercher à les arrimer à d'autres programmes portés par les collectivités locales, par exemple<sup>[15]</sup>.
- 

[13] Séminaire de capitalisation transversale des PCPA, Marseille, juin 2019.

[14] Entretiens avec les OSC porteuses, bilan évaluatif des PCPA, février 2019.

[15] Séminaire de capitalisation transversale des PCPA, Marseille, juin 2019.

### 2.2.3 – De l'évolution du pluri-acteurs avec celle des enjeux

#### Du « jeu à quatre » au « jeu à six »

La nécessité des PCPA d'avoir un ancrage territorial fort a transformé relativement tôt le « jeu à quatre » en « jeu à six » en y incluant les collectivités locales des deux pays. Cette évolution est payante à plus d'un titre car, par essence, les PCPA se sont engagés à avoir un ancrage territorial fort :

- l'approche « double espace » ne peut s'ancrer qu'à partir d'une approche de territoires à territoires et cela implique forcément les autorités locales. L'identification et la priorisation des enjeux locaux, qui convergent ensuite vers les enjeux nationaux, est une approche privilégiée des PCPA et elle implique la participation des collectivités locales (exemples : formations sur la priorisation des enjeux locaux de développement avec la participation des collectivités locales dans le PCPA Congo, identification des enjeux locaux au niveau des collèges régionaux dans le PCPA PROJEG en Guinée) ; cet ancrage est aussi nécessaire pour que les dynamiques de renforcement de capacités des OSC ne soient pas « hors sol » et puissent répondre concrètement aux enjeux sectoriels. Les projets financés en cascade par les PCPA et portés par les OSC y contribuent et représentent des axes de collaboration privilégiés (enfance, jeunesse, démocratie locale, action sociale...) avec les collectivités locales ;
- la décentralisation, dont le processus est en pleine mise en œuvre dans les pays partenaires, a facilité la collaboration avec les pouvoirs publics locaux, lesquels sont beaucoup plus accessibles et ouverts aux partenariats car leurs mandats sont liés à ces besoins territoriaux. Côté français, les enjeux communs aux PCPA et aux programmes de coopération décentralisée développés sur les territoires ne sont pas encore suffisamment exploités en raison d'un cloisonnement souvent observé. C'est un point d'amélioration et Cités Unies France (CUF) y aurait un rôle à jouer à l'avenir.

---

#### PCPA « Soyons actifs/actives » (Tunisie)

Dans les différents territoires d'intervention, les acteurs ont développé une meilleure connaissance des caractéristiques locales tunisiennes. Ils ont réussi à créer des groupes locaux de bénévoles qui constituent aujourd'hui une base sociale solide pour les nouvelles associations, et à organiser des ateliers d'analyse des problèmes dans les villages grâce à la formation des jeunes bénévoles. Dans quatre gouvernorats sur huit, un partenariat local avec les pouvoirs publics a permis d'établir des ponts de dialogue et de collaboration<sup>[16]</sup>.

Par exemple, les scouts tunisiens ont élaboré un document de recommandations écrit par les jeunes de la région de Sfax, présentant leurs principales propositions à mettre en place<sup>[17]</sup> dans le cadre des premières élections locales de 2018. L'accompagnement de la démarche participative et du développement régional est un des axes de travail du PCPA pour favoriser la participation citoyenne<sup>[18]</sup> prévue dans la Constitution tunisienne.

#### PCPA Congo Brazzaville

Les pouvoirs publics interrogés estiment que les OSC les aident à mieux apprécier les besoins exprimés par les communautés. Les pouvoirs publics reconnaissent la plus-value de l'approche concertée et pluri-acteurs (Fonds d'appui n° 3/développement local) qui est nouvelle : à Djambala, le Conseil départemental s'inspire de l'approche du PCPA, de même, à Mouyondzi, le secrétaire général de la communauté urbaine souhaite capitaliser sur la démarche (Vancutsem, 2018, p. 44). La dynamique participative a été plus importante dans les régions qu'à Brazzaville ou Pointe-Noire en raison d'une plus grande disponibilité des acteurs associatifs et des attentes qui ont évolué (Cissé, 2017) avec le temps. La concertation et le dialogue « se matérialisent » plus à une échelle territoriale locale.

---

[16] Rapport d'évaluation « Soyons actifs/actives », phase pilote.

[17] Document transmis lors du COPIL du PCPA Tunisie du 23 novembre 2018.

[18] Rapport du séminaire des membres du PCPA autour de la décentralisation du 19 mai 2017.

## **Le pluri-acteurs, marque de fabrique du PCPA**

Les PCPA ont aussi une plus grande ambition. Avec le changement de paradigme de la relation Nord/Sud vers une collaboration plus équilibrée entre pairs autour d'enjeux communs et partagés de territoires à territoires, les PCPA ont préfiguré les ODD de 2015. Les parties prenantes ont pris conscience qu'avec les PCPA elles ont eu un temps d'avance pour appréhender ces enjeux globaux, notamment grâce à l'approche transnationale (ou translocale) et à la dynamique pluri-acteurs et inclusive, avec lesquelles elles co-construisent des réponses à ces enjeux mondiaux interdépendants, promues par l'Objectif 17 des ODD: « Renforcer les moyens de mettre en œuvre le Partenariat mondial pour le développement et le revitaliser. Des partenariats efficaces entre les gouvernements, le secteur privé et la société civile sont nécessaires pour un programme de développement durable réussi. Ces partenariats inclusifs construits sur des principes et des valeurs, une vision commune et des objectifs communs qui placent les peuples et la planète au centre, sont nécessaires au niveau mondial, régional, national et local. »

Et en effet, les PCPA ont d'ores et déjà dépassé le « jeu à 6 » et l'« entre-soi » car ils ont intégré progressivement en leur sein les syndicats, les acteurs économiques, ceux de l'économie sociale et solidaire (ESS), les acteurs culturels, les chercheurs, etc. Comme le soulignent des membres français des PCPA, le sujet est celui de l'alliance. Il s'agit de savoir « avec qui on va être plus fort pour apporter du changement et atteindre nos objectifs vers une meilleure démocratie, vers le respect des droits humains... Quels sont les acteurs qui font le territoire et comment cela évolue ? »<sup>[19]</sup>.

---

### **Évolution du pluri-acteurs dans le PCPA Jousour (Algérie) : du jeu à un, puis deux... quatre, cinq, six, voire plus**

L'implication des OSC elles-mêmes dès le démarrage du PCPA n'était pas facile. En Algérie, à la fin de la décennie noire, les associations étaient exsangues, peu connectées entre elles, et il existait une défiance tant entre associa-

tions algériennes, qu'entre associations françaises et algériennes. Trois types d'attitude caractérisent les associations algériennes: (i) certaines s'enregistrent formellement, (ii) d'autres ne font qu'« informer » les pouvoirs publics de leur existence, et (iii) d'autres encore exercent leurs activités sans même en informer les pouvoirs publics. Le réseau Nada, réseau algérien pour la défense des droits de l'enfant, est enregistré et c'est le partenaire clé du Comité français pour la solidarité internationale (CFSI), puisqu'il porte administrativement le programme Jousour. Au lancement du PCPA, les OSC algériennes n'étaient pas toutes prêtes: elles n'échangeaient pas beaucoup entre elles et ne travaillaient pas ensemble. Il y avait des clans et des rivalités de pouvoir. Le « jeu à deux » avec les OSC françaises était *a fortiori* encore plus délicat: il fallait d'abord apprendre à se connaître, à se faire confiance. Il fallait bien se comprendre, s'entendre sur les « mots », les concepts. Aujourd'hui les partenariats tissés entre les OSC algériennes et françaises sont un réel succès, au regard du chemin parcouru. L'engagement réciproque au travers de valeurs communes a été affirmé. Une co-construction concrète a été constatée: ainsi, lors du séminaire exploratoire, les participants sont arrivés avec « des feuilles blanches » et c'est l'intelligence collective qui a tout produit. Les acteurs des deux rives souhaitaient travailler en réciprocity sur des problématiques communes ou transversales et sur des enjeux translocaux; ils étaient conscients d'être interdépendants, mais également d'être pris dans un système autoritaire, voire parfois oppressif vis-à-vis de la liberté associative. Finalement, la co-construction se faisait essentiellement en Algérie, où le PCPA est implanté, et très peu en France. Lors de la phase pilote, les OSC membres avaient décidé de ne pas se revendiquer comme des contre-pouvoirs, ce qui aurait été contre-productif. Il ne fallait pas donner l'impression de faire pression sur les autorités. Le partenariat bilatéral franco-algérien, complexe et changeant, n'a pas non plus facilité le PCPA. Les acteurs de Jousour ont fait preuve de génie et de créativité, au fur et à mesure,

[19] Réunion de capitalisation des acteurs français, Paris, juin 2019.

pour trouver les meilleures façons de mettre en place les liens et les actions dans ce contexte très fermé. Il s'agissait de ne pas rester dans la clandestinité, mais d'être toléré. Ce « jeu informel » avec les pouvoirs publics, que le PCPA, au sein de ses instances de pilotage, a permis d'instaurer est aussi un succès.

Finalement, même si les autorités algériennes étaient peu présentes, le dialogue a pu se mettre en place. Il était préférable d'investir le niveau local pour être plus efficace en matière de relations avec les pouvoirs publics, selon « une stratégie des petits pas ». Les comités d'attribution des projets étaient un autre cercle qui permettait d'intégrer les pouvoirs publics dans la dynamique de Jousour...<sup>[20]</sup>.

« La participation des services déconcentrés et des collectivités locales s'est faite ainsi *via* les projets financés et leur instruction. Ils intervenaient dans les comités d'attribution. Il y a eu des projets cofinancés par des collectivités locales : en ce sens, Jousour a permis la relance de la coopération décentralisée (l'État algérien – ministères et services techniques déconcentrés, assemblées populaires communales, assemblées populaires wilayas – à travers les fonds d'appui, a été le second cofinanceur de Jousour entre 2008 et 2016 derrière l'AFD; probablement le 3<sup>e</sup> financeur entre 2016-2020, le 2<sup>e</sup> étant l'Union européenne). Sur certaines thématiques, le ministère de la Jeunesse et du Sport est intervenu également dans les actions financées par Jousour »<sup>[21]</sup>.

« Les collectivités territoriales françaises ont joué un rôle essentiel avec notamment l'apport de leur expertise en matière d'approche territoriale intégrée. Elles ont permis le déploiement d'un jeu véritablement pluri-acteurs "à cinq" (quand les pouvoirs publics algériens centraux étaient absents) ou "à six" (quand les autorités locales algériennes déconcentrées remplaçaient en partie leurs tutelles centrales). Elles ont relayé dans les

municipalités les leçons essentielles que l'on peut tirer globalement, au niveau des citoyens, d'un programme tel que Jousour :

les échanges entre jeunes français(e)s et algérien(ne)s ont été possibles et riches d'enseignements en matière de "vivre ensemble" ; ils ont aussi généré des retombées positives en faveur de pluri-culturalité vécue dans les territoires en France (c'est-à-dire dans les municipalités françaises) » (Izarouken et Roca, 2012, p. 23).

Parmi ses membres, Jousour compte par ailleurs des acteurs économiques, des syndicats et des acteurs culturels.

---

Le pluri-acteurs au sein des PCPA est un atout technique et politique, un gage de bonne gouvernance et une richesse culturelle. L'approche PCPA se révèle être un « label » qui renforce la crédibilité des OSC. Néanmoins, vivre le pluri-acteurs et l'élargir implique de relever plusieurs défis dont les parties prenantes sont conscientes, à savoir :

- veiller à animer une dynamique basée sur la co-décision et la co-initiative d'acteurs de nature différente, n'ayant pas les mêmes intérêts ou les mêmes références; clarifier les différents statuts, rôles et responsabilités des membres, identifier les intérêts partagés afin de maintenir leur présence dans les programmes;
- promouvoir l'autocontrôle des membres pour une meilleure gouvernance et démocratie internes;
- garantir des mécanismes de médiation entre les membres;
- garder le capital accumulé au fil du temps et mobiliser les membres de manière constante sur le long cours;
- maîtriser l'appartenance au PCPA: les représentants des institutions/OSC au sein des PCPA doivent faire preuve de redevabilité auprès de celles-ci. Cette redevabilité est d'autant plus cruciale quand les organisations ont des démembrements à l'échelle locale, nationale, voire internationale;
- renforcer la participation et surtout l'implication des pouvoirs publics français et ceux des pays partenaires;
- renforcer la participation des acteurs français en général. D'une part, en mobilisant davantage

[20] Réunion de capitalisation de Jousour, atelier « Prérequis », Marseille, juin 2019.

[21] Réunion de capitalisation de Jousour, atelier « Appartenance », Marseille, juin 2019.

les compétences des membres français *via* des activités et des échanges de territoires à territoires... et d'autre part, *via* des synergies avec d'autres initiatives, dont les projets de coopération décentralisée, ceux portés par les diasporas, les OSIM, qui pratiquent déjà des actions relevant du « double espace », etc.;

- améliorer l'accès aux financements et aux activités du programme. Les avis divergent sur l'accès des non-membres aux financements et/ou aux activités des PCPA. Les financements des projets en cascade<sup>[22]</sup> et les collègues régionaux<sup>[23]</sup> en Guinée ouverts aux non-membres ont permis par exemple d'avoir un plus large impact et d'ancrer plus solidement les dynamiques collectives, augmentant ainsi l'efficacité et l'efficacités des programmes;
- maintenir l'attractivité du programme: porter un projet sociétal agrégateur, une vision politique claire, que les membres peuvent s'appropriier et affiner.

Après presque 20 ans, les PCPA restent des programmes cohérents: en interne, cohérents avec les stratégies nationales des pays d'intervention et les programmes soutenus par la France en faveur de la société civile, et enfin cohérents vis-à-vis des mutations socioéconomiques et des politiques internationales, grâce à leur souplesse et à leur capacité d'évolution. Ils ont un potentiel fort pour appréhender les enjeux contemporains.

[22] Pratique du PCPA Congo: les membres peuvent se mettre en consortium avec des OSC non membres.

[23] Pratique du PCPA PROJEG en Guinée.

## 3. Un programme efficace: des résultats aux effets...

L'efficacité de chaque PCPA doit être analysée au regard de ses propres objectifs. Le bilan évaluatif a mis en évidence un socle de résultats et d'effets communs, plus ou moins marqués selon les programmes. Les pratiques et le vécu des parties prenantes nous éclairent sur les facteurs et les conditions de réussite, ainsi que sur les éventuelles lacunes.

### 3.1 Un socle de résultats et d'effets probants

Chaque PCPA regroupe ou a regroupé en moyenne 100 à 150 membres. Il permet entre autres effets, à partir des fonds d'appui (fonds en cascade), de soutenir de nombreux projets portés par les associations locales qui ont un impact direct sur les populations. Ainsi, selon les chiffres consolidés par l'AFD, cet instrument a mobilisé à ce jour plus de 700 associations (essentiellement issues des pays d'intervention, mais aussi des associations françaises), soutenu près de 700 projets, touché plus de 500 000 bénéficiaires directs en donnant la priorité aux populations vulnérables ou exclues (enfants défavorisés, jeunes exclus, femmes, personnes en situation de handicap, etc.). Au-delà de ces résultats quantitatifs, ce sont surtout des changements sociaux que cet instrument politique a impulsés progressivement, non seulement au sein même de la société civile, mais aussi dans son interaction avec les pouvoirs publics, voire avec toutes les parties prenantes; c'est la marque de son efficacité.

En reconstituant les logiques d'intervention des PCPA et en s'appuyant sur les résultats de la « méta-évaluation » de 2012 (Bonis Charancle *et al.*, 2012) ainsi que sur des évaluations externes des derniers PCPA (« Soyons actifs/actives »,

Joussour, PCPA Congo et PROJEG), un socle minimum commun de résultats et d'effets se dessine à partir de trois grandes catégories:

- le renforcement des compétences des OSC,
- leur mise en réseau,
- leur influence sur les politiques publiques.

Tableau 2 – Résultats et effets des PCPA

Socle	Types de résultats	Résultats / Effets
<b>Résultats en termes de renforcement de la société civile</b>		OSC formées et outils développés
	Les capacités associatives	Essaimage: les représentants des OSC dans les PCPA transmettent les bonnes pratiques dans leurs propres organisations et/ou forment les membres de ces dernières (exemple: gouvernance...)
	Les compétences techniques	Amélioration des pratiques professionnelles par des financements de projets (impacts plus grands auprès de petites OSC) et par des échanges d'expériences
	Les compétences politiques	Analyse politique Les différentes formes d'expression de la société civile (passage d'une logique d'opposition, de dénonciation, à une logique de concertation); formation plaidoyer Émergence de leaders associatifs
	L'organisation collective des OSC	Plus grande connaissance entre OSC par la participation aux assemblées ou aux bilans Plus grande capacité de travail en partenariat par la constitution de consortium pour la réalisation de projets, par exemple
<b>Résultats en termes de mise en réseau des acteurs</b>	Au niveau local	Cadre de concertation et de dialogue
	Au niveau national	Appui à des structures collectives existantes ou création de plateformes thématiques
	Au niveau transnational	Mise en réseau des acteurs français et du pays
<b>Résultats « politiques » des PCPA</b>	Reconnaissance de la société civile par les pouvoirs publics et cadre favorable pour son action	Reconnaissance juridique des OSC Professionnalisation sectorielle Espaces de concertation entre société civile et pouvoirs publics
	Évolution des politiques sectorielles	Amélioration de l'accès, de la qualité et réponses adaptées aux besoins recensés
	Gouvernance démocratique	Au niveau national Au niveau local
	Conciliation et réconciliation	Effet politique à part entière: apaisement communautaire Rapprochement entre OSC très différentes

Source: Boisteanu et al., 2019.

---

### **Un exemple d'impact : l'émergence de leaders**

Joussour a fortement contribué à l'émergence de leaders associatifs en Algérie. Différents parcours étayent cette affirmation :

- l'association Étoile culturelle d'Akbou (ECA) a été choisie en 2014 comme point focal de la Fondation Anna Lindh pour l'Algérie. En 2015, ECA a organisé avec Cités Unies France (CUF) les rencontres algéro-françaises : « L'action locale pour et avec les jeunes ». Ce parcours est illustratif de la progression vers une capacité d'animation collective de haut niveau ;
- Joussour est associé à l'émergence d'un leadership féminin transformateur. Plusieurs associations importantes de Joussour sont conduites par des femmes (entre autres : l'association pour la promotion et l'insertion des infirmes moteurs cérébraux et/ou d'origine cérébrale - IMC « Nour », la Fédération algérienne des personnes handicapées - FAPH, Wafa, Kenza, Petit Lecteur, Graines de Paix, etc.). Ce résultat mérite d'être particulièrement souligné ; d'autres parcours montrent l'émergence de leaders reconnus pour leur expertise. L'association IMC « Nour », par exemple, responsable à Oran de l'accompagnement de plus de 200 enfants lourdement handicapés.
- celui de l'Association de protection contre le sida (APC-SIDA Oran), créée en janvier 2015 et aujourd'hui présente dans un nombre important de wilayas ;
- d'autres parcours enfin, montrent une progression de la capacité d'influence. C'est le cas du réseau Nada, sur la question des droits des enfants (Nada et quelques membres du PCPA sont impliqués dans la préparation de la loi sur les violences faites aux enfants. Le réseau Wassila, dont fait partie Nada a obtenu en juillet 2015, l'obligation du signalement des abus sexuels sur les enfants) ;
- dans certains cas, ce leadership s'exprime essentiellement au niveau local. El Ghaith, par exemple, s'est peu à peu imposé comme un point d'appui pour d'autres associations de Bordj Bou Arreridj, avec lesquelles il reproduit d'ailleurs certains éléments du modèle Joussour ;

- enfin, certains leaders d'associations sont devenus des élus suite aux élections municipales. L'émergence de ce leadership est confirmée par les études externes (Bonis-Charancle et Chemirik, 2016, p. 25).
- 

Les parties prenantes ont souligné un autre point important : bien que le renforcement des capacités des acteurs du Sud constituait l'enjeu principal des premiers PCPA, très vite, leur potentiel d'innovation croisée a été plébiscité ; les acteurs « du Nord » témoignent de l'apport des programmes les concernant qu'il conviendrait de développer encore à l'avenir. L'implication des acteurs de l'éducation populaire, qui agissent déjà souvent en partenariat avec leurs homologues du Sud, ainsi que celle des collectivités territoriales françaises dans leur coopération décentralisée pourraient y contribuer également. De même, les acteurs du Sud expriment leur volonté de comprendre les enjeux qui se jouent au Nord, notamment les enjeux démocratiques au travers d'échanges de pratiques réciproques. Les formations entre pairs initiées dans les PCPA ont montré que ces dernières ne profitent pas seulement aux OSC du Sud, mais également à celles du Nord.

---

### **Renforcements des capacités au Nord (Izarouken et Roca, 2012, pp. 18-19)**

- Joussour a offert des opportunités de rencontre et de collaboration à des associations qui venaient de « planètes différentes ». Ainsi en est-il d'associations françaises qui appartiennent à la sphère de l'éducation populaire, entrées en partenariat avec des associations algériennes aguerries en matière d'approche projet.

### **Effets indirects/inattendus**

- Notons toutefois l'existence d'effets et d'impacts indirects non forcément recherchés. Un animateur social français en témoigne : « *On a pris conscience dans ma structure, que c'est lorsque tu es très loin que tu comprends mieux le très près* ». Ce détour par le lointain, pour mieux analyser ce qui nous est proche et familier,

est revenu comme un constat récurrent. « *Cela nous a amenés à modifier notre projet pédagogique, et pas seulement vis-à-vis des jeunes français d'origine algérienne* », ajoute un technicien d'une mairie.

### **PCPA « Soyons actifs/actives »**

- La construction de consortiums franco-tunisiens, ou encore la mise en place d'une méthodologie participative dans la phase initiale du programme ont permis une meilleure connaissance des besoins et facilité l'élaboration d'un objectif commun pour chaque consortium autour des diagnostics réalisés conjointement (Jendoubi et Lescaudron, 2014, p. 20).

---

L'un des effets des PCPA a été aussi de renforcer les autres membres du pluri-acteurs, notamment les pouvoirs publics, directement bénéficiaires des activités de renforcement de capacités mises en place (par exemple, les collectivités locales congolaises ont été renforcées en matière d'identification des enjeux locaux), grâce notamment à leur implication dans la gouvernance des programmes, ce que nous allons voir en étudiant les leviers d'efficacité de ces derniers.

## **3.2 Les leviers d'efficacité des PCPA**

### **3.2.1 – Une OSC chef de file solide et aguerrie aux dynamiques pluri-acteurs**

La présence d'une OSC française, chef de file, porteuse de la démarche, est incontournable : d'abord parce que le dispositif de financement « Initiatives OSC » de l'AFD ne finance que des projets et programmes au Sud, portés par des acteurs du Nord ; ensuite parce que le cofinancement de 25 % exigé pour des programmes dont le coût moyen est d'environ 1 million d'euros par an, est difficile à prendre en charge pour les OSC du Sud. De ce fait, l'OSC chef de file est surtout garante et redevable auprès des bailleurs publics du PCPA. Elle a la responsabilité du bon déroulement du programme et l'obligation de mettre en place les outils et l'environnement nécessaires à l'atteinte des résultats prévus. Outre les capacités de coordination requises, l'ambition des PCPA de renforcement de la société civile

comme levier de développement durable des pays partenaires doit s'inscrire pleinement dans la mission sociale de l'OSC chef de file. Enfin, celle-ci doit être aguerrie aux dynamiques pluri-acteurs, et familière des activités d'animation et de facilitation. Le rôle du « chef de file » s'est montré déterminant pour mobiliser et dynamiser le mouvement d'ensemble sur une douzaine d'années, en général. Néanmoins, « *Porter un PCPA, ne s'improvise pas ; cela s'apprend* », témoigne une OSC chef de file qui sort, comme ses pairs, enrichie de l'expérience PCPA.

Les parties prenantes tirent trois leçons de leurs expériences :

- l'OSC « chef de file » est un élément pivot, dont la solidité, l'engagement et le dynamisme sont essentiels pour porter un PCPA sur le long cours ;
- il y a un réel enjeu à mobiliser d'autres OSC pour les futurs PCPA. Seules quatre OSC ont à ce jour été volontaires. Faute de communication suffisante pour valoriser les PCPA, les responsabilités financières, le poids chronophage des programmes découragent malheureusement souvent les candidats potentiels ;
- la possibilité d'une coordination partagée des PCPA entre OSC<sup>[24]</sup> des deux pays partenaires a été débattue et pourrait être une piste à explorer. L'intelligence collective a mis en exergue le fait que les PCPA gagnent à s'ancrer davantage au Sud, avec une gestion partagée progressivement entre l'OSC française chef de file et une OSC partenaire locale : il s'agirait d'un partage des fonctions, et donc des responsabilités afférentes, selon les compétences et les capacités de chacune, positionnant ainsi les acteurs en fonction de leur valeur ajoutée.

### **3.2.2 – La gouvernance : un processus continu d'apprentissage et d'amélioration**

L'une des spécificités des PCPA, la gouvernance pluri-acteurs de modèle associatif, est aussi un de leurs atouts. Comme déjà démontré, les instances de gouvernance des PCPA sont un levier qui en font des instruments politiques et démocratiques efficaces (cf. Partie 1). Lieu d'apprentissage pour tous, la gouvernance évolue au fil du programme et s'avère une activité

[24] Aide et Action, Solidarité Laïque et le CFSI. Tous trois fonctionnent déjà comme des réseaux d'OSC. Le Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD), a été, pour sa part, impliqué dans le PCM à ses débuts.

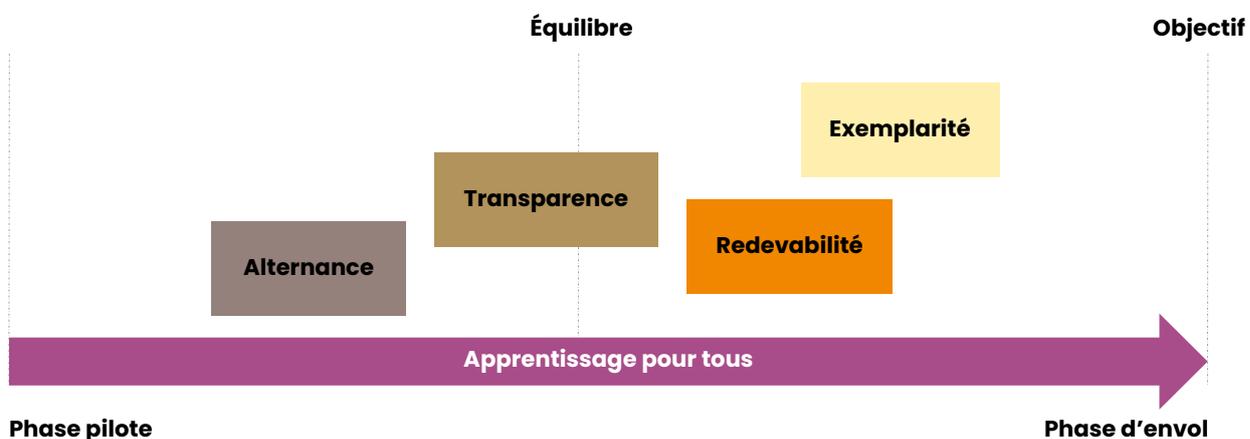
en soi, porteuse d'enseignements. Les participants s'en inspirent pour améliorer la gouvernance de leur propre organisme.

La gouvernance pluri-acteurs et interculturelle des PCPA est une table ronde où règnent la codécision et la co-initiative, où se déconstruisent progressivement les jeux de pouvoir entre acteurs et où les représentations, notamment culturelles, se démystifient (les *a priori* géographiques ou culturels, d'âge, de fonction ou de jeu d'acteurs...). Elle bénéficie d'une richesse de points de vue qui se confrontent de façon constructive. Le consensus ne signifie pas une absence de discussion mais un travail commun pour dépasser les tensions possibles et la méfiance, mais aussi les intérêts individuels (sans les sous-estimer) pour construire l'intérêt collectif, selon une vision claire et partagée. Les piliers de cette gouvernance sont aussi l'exemplarité, la transparence, la redevabilité et l'alternance. Différents regards extérieurs enrichissent les réflexions au sein des instances de gouvernance : ainsi, des personnes ressources ou des représentants des pôles, plateformes ou

collectifs thématiques mis en place au sein des programmes, ou encore des représentants des autres PCPA qui viennent éclairer les discussions des instances, ou les échanges lors des assemblées générales, etc.

La difficulté dans ce domaine réside dans l'exercice d'équilibriste recherché en permanence : d'abord l'équilibre en matière de parité femme-homme, de représentation OSC « Nord/Sud », d'acteurs publics et privés ; équilibre aussi dans la posture de l'OSC chef de file qui coordonne mais en « laissant les rênes » au COPIL. Équilibre enfin entre démocratie et discrimination positive nécessaire parfois. En effet, dans la pratique, la démocratie ne garantit pas à elle seule la bonne gouvernance, ni d'ailleurs l'efficacité. Enfin, le « pluri-acteurs » alourdit les instances de décision et la circulation des informations entre les différentes instances et vers les membres, plateformes, pôles/collectifs thématiques et territoriaux ; il est important d'y être attentif. La gouvernance ne peut être un frein à l'action.

Visuel 1 – Démarche d'un PCPA « de la phase pilote à la phase d'envol »



Source: document de présentation du COPIL de la capitalisation transversale du 14 novembre 2019 à Paris – AFD – RMDA.

Tableau 3 – Projets financés par PCPA

PCPA	Situation de la société civile
<b>PROCOPIIL</b> <b>Roumanie, Bulgarie</b> <b>et Moldavie</b> <b>(Duclos, 2010, p. 4)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fonds de soutien aux initiatives départementales (FSID): 10 projets en Roumanie</li> <li>• Fonds de soutien aux initiatives innovantes (FSII): 49 projets</li> <li>• Fonds d'appui aux réseaux départementaux (FARD): 19 projets</li> </ul> <p><i>Plus de 500 familles impactées en Roumanie et Moldavie (données pour la Bulgarie non disponibles)</i></p>
<b>PCM Maroc</b> <b>(Lambert et Aziki, 2015,</b> <b>p. 6)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fonds d'appui à projet (FAP): 15 projets sur PCM 2 et 3</li> </ul> <p><i>« Ces actions ont alimenté la mise en place des pôles thématiques destinés à échanger, formaliser et diffuser les pratiques développées par les membres et partenaires du PCM. Durant le PCM 3, on dénombre 5 000 participations de jeunes à ces activités. Cent cinquante OSC et 30 acteurs publics en ont été membres ou partenaires ».</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fonds d'appui aux initiatives régionales (FAIR): 14 projets sur PCM 2 puis 13 Programmes concertés territoriaux (PCT) sur PCM 3</li> </ul> <p><i>« À la fin du PCM 3, 100 organisations de la société civile membres ou partenaires du PCM et 78 acteurs publics avaient été impliqués dans les PCT. On dénombre plus de 5 500 participations de jeunes aux activités des PCT, ces jeunes ont organisé directement 46 % de ces activités ».</i></p>
<b>JOUSSOUR</b> <b>Algérie</b> <b>(Bonis-Charancle</b> <b>et Chemirik, 2016)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fonds d'appui aux projets (FAP): 44 projets</li> <li>• Fonds d'appui aux initiatives jeunesse (FAIJ): 30 projets</li> <li>• Fonds d'initiatives collectives de rencontres (FICR) et Fonds d'appui aux animations thématiques et/ou territoriales (ATT): 16 projets</li> <li>• FAIL: 56 projets</li> </ul>
<b>PCPA Congo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sur les 43 projets financés sur la phase 2014-2018, 15 projets portent sur la progression associative et le renforcement des capacités interne, 22 projets sur des réalisations ou études collectives, en lien avec une plateforme thématique, et 5 projets sur des infrastructures de développement local</li> <li>• 43 projets financés également sur la phase 2010-2013, dont 23 en consortium</li> </ul>
<b>PROJEG Guinée</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Appel à propositions de 2008: 38 projets soutenus</li> <li>• Appel à propositions de 2010: 13 projets soutenus</li> <li>• Appel à candidature de 2011 sur la fiscalité locale: 11 projets soutenus</li> <li>• Appel à candidature de 2012 sur les droits de l'Homme: 5 projets</li> <li>• Appel à candidature de 2012 sur la transparence des ressources publiques: 10 projets soutenus</li> </ul> <p>À partir de 2012, dans le cadre d'une stratégie de pérennisation, PROJEG a davantage travaillé sur des activités transversales et des appuis à des dynamiques collectives que ces fonds avaient fait émerger. En 2018, il a établi des conventions avec 12 collectifs pour travailler sur leur autonomisation.</p>
<b>PCPA Tunisie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 6 appels à projets lancés sur les 3 années de la phase 1 (2016-2019): appels sur la thématique éducation, la thématique insertion socioprofessionnelle/économie sociale et démocratie participative; 48 projets financés (sur 52 octroyés lors des commissions d'attribution et validés en COPIL)</li> <li>• 6 nouveaux appels à projets seront lancés en phase 2 (2019/2022) sur les 3 thématiques du programme: une cinquantaine de projets à financer comme objectif (au travers de 3 fonds différents ayant des objectifs distincts)</li> </ul>

Source: Boisteanu et al, 2019.

### 3.2.3 – Les fonds d'appui aux projets au sein des PCPA

Les PCPA agissent sur des thématiques relevant de l'intérêt général, identifiées par l'étude préalable ou le diagnostic initial, et sur des enjeux qui motivent les parties prenantes dans leur action commune. Chaque PCPA met en place des fonds redistributifs qui financent les projets des OSC membres sur les thématiques d'intervention retenues, permettant ainsi de financer les initiatives locales et d'avoir un impact socioéconomique concret auprès des populations. Les membres de « Soyons actifs/actives » témoignent: « *La possibilité de ne pas faire d'actions préconçues, soulignée même dans la charte, mais au contraire adaptées aux besoins vitaux des populations, au niveau macro et micro, est très appréciée. (...) Le PCPA a changé la vie des gens, les jeunes ont trouvé du travail grâce aux projets mis en œuvre* »<sup>[25]</sup>. Ces projets renforcent aussi la visibilité des PCPA, notamment auprès des pouvoirs publics locaux et des populations locales.

Néanmoins, certains membres questionnent le « tempo » et la durée des projets financés: les projets s'étendent sur de très courtes durées (9 à 24 mois), ce qui ne permet pas aux OSC de déployer des projets à la mesure de leurs ambitions, de développer de véritables stratégies de ressources humaines, etc. Lorsque certains projets sont soutenus sur plusieurs phases, un temps de latence est quasiment toujours observé et ce laps de temps non financé met en danger le projet lui-même. Des alternatives sont expérimentées: financer moins de projets mais des projets plus ambitieux, ou encore des appels à projets séquencés et évolutifs en fonction des capacités des OSC demandeuses, et assortis d'un parcours de compétences techniques à acquérir ainsi que d'appuis plus structurels, etc.

### 3.2.4 – L'ancrage territorial

Si les PCPA ambitionnaient initialement de travailler à l'échelon national pour peser sur les politiques publiques décidées au niveau ministériel, la nécessité d'une action volontariste au niveau local et d'une articulation entre actions locales et actions nationales est désormais commune à tous les PCPA.

[25] Réunion de capitalisation « Soyons actifs/actives », Tunis, mars 2019.

Les deux échelons d'intervention sont maintenant tout aussi importants. L'ancrage territorial est gage d'efficacité, mais le fil rouge des actions doit conduire vers le niveau national car les tendances ne s'inversent durablement que si les autorités au plus haut niveau s'approprient les dynamiques initiées au niveau local.

L'arrimage des dynamiques initiées au niveau local s'est avéré efficace. Les enjeux à traiter sont identifiés localement et les PCPA ont mis en place les conditions pour que les parties prenantes s'y consacrent pleinement: diagnostics participatifs<sup>[26]</sup>, formations des OSC et des collectivités locales<sup>[27]</sup>, espaces de concertations régionales<sup>[28]</sup>... Les plateformes structurées n'ont de force et de solidité qu'avec la mobilisation des OSC, au plus près des populations dans les territoires. Les territoires sont les viviers des dynamiques actuelles et futures. Les espaces de concertation ou de collaboration (collèges régionaux, comités d'attribution de projets...) mis en place avec les pouvoirs publics locaux se sont révélés être les plus efficaces et efficaces. Ils ont développé l'environnement relationnel des OSC à travers une meilleure connaissance des acteurs du territoire (Vancutsem, 2016) et leur permettent de « faire réseau », décuplant ainsi leur capacité technique et d'influence auprès des autorités. Enfin, les parties prenantes sont conscientes de l'importance de l'approche du « double espace » des PCPA, « œuvrant ici et là-bas sur les enjeux partagés ». En effet, c'est une démarche qui serait performante pour appréhender les objectifs interconnectés et partagés que sont les ODD. Enfin, les acteurs français perçoivent que l'enrichissement et le renforcement dont ils bénéficient de la part des programmes peuvent encore être améliorés avec des moyens plus importants en leur faveur, jugés trop modestes actuellement.

---

#### PCPA « Soyons actifs/actives »

Une asymétrie dans la connaissance réciproque a été relevée par les associations tunisiennes, qui ne connaissent pas suffisamment le tissu associatif français. Des visites échanges

[26] Pratique du PCPA « Soyons actifs/actives » (Tunisie).

[27] Pratique du PCPA Congo.

[28] Pratique du PCPA PROJEG (Guinée).

en France sont à développer ainsi que des activités pour connaître les démarches initiées... (Jendoubi et Lescaudron, 2014, P. 22). On peut citer le projet de l'association bordelaise Cool'eurs du monde qui organise des échanges entre des élèves élus (délégués de classe) tunisiens et des élèves de France, appuyés par des volontaires civils et des professionnels de l'éducation des régions de Sfax et de Bordeaux (PCPA, 2018, p. 55).

---

Il est néanmoins souligné que malgré plus d'une décennie d'intervention, les retours et les effets de ces actions sur les territoires sont finalement peu valorisés, « non quantifiés ni qualifiés ». Il serait donc opportun de renseigner plus précisément les effets des PCPA *via* ce spectre de l'ancrage territorial, afin d'en démontrer plus encore les potentialités qu'ils recèlent.

### 3.2.5 – Les plateformes thématiques

La structuration des OSC en pôles, plateformes ou collectifs thématiques, est une pratique commune et efficace des PCPA. Ces espaces sont mis en place pour faciliter les collaborations techniques entre les membres et des actions communes. Selon le témoignage d'un membre du PCPA Congo : « *Les plateformes c'est surtout d'abord ressenti et vécu comme l'espace au sein du PCPA qui nous permet réellement de nous connaître entre membres, nous faire confiance, apprendre à travailler ensemble et nouer des partenariats* ». C'est en effet l'espace où naissent les projets en consortium. Par ailleurs, la voix collective s'y construit naturellement, et s'ensuit une dynamique unitaire, susceptible d'influencer les pouvoirs publics sectoriels. Mues par les mêmes motivations, renforcées ensemble et structurées, les OSC membres d'un pôle thématique sont plus crédibles face aux

pouvoirs publics et portent des plaidoyers plus fructueux. Ainsi, les OSC du groupe thématique « enfants marginalisés » du PCPA Congo ont pu négocier et signer des protocoles d'accord avec le ministère de la Santé et celui des Affaires sociales pour générer des soins gratuits pour ces enfants, entre autres actions.

Enfin, la vision commune se dessine plus aisément au sein de ces groupements thématiques. Les plateformes structurées par ou au sein des PCPA, ont permis de consolider des actions communes, de définir une vision partagée, et ont amené à nouer des partenariats techniques et financiers tout au long du programme, autant de grains essaimés, qui restent et se développent quand les programmes prennent fin.

---

### 3.3 L'efficacité à mesurer

---

L'efficacité est peu traitée dans les différents rapports d'évaluation des PCPA. Ce critère du Comité d'aide au développement (CAD) est difficile à apprécier dans les PCPA. L'instrument est « à part » dans le dispositif AFD ; il nécessite beaucoup de souplesse car priorité est donnée au processus. Les résultats, effets et impacts attendus sont majoritairement d'ordre qualitatif : le renforcement des sociétés civiles, leur niveau de dialogue avec les pouvoirs publics, leur contribution aux politiques publiques, ou encore les changements induits sur l'État partenaire sont complexes. Si les évaluations se font généralement en fin de chaque phase du programme, la chaîne des résultats aux effets et impacts traverse ces phases et évolue selon les contextes nationaux, mais également mondiaux, sur plus d'une décennie. De ce fait, dans les rapports évaluatifs en notre possession, les différents budgets sont présentés sans questionner les ressources allouées (fonds, expertise, temps, etc.) et sans interroger le rapport qualité/coût (Vancutsem, 2018, p. 38).

Tableau 4 – Montants financiers et contributions du MEAE et de l'AFD par PCPA (en MEUR)

PCPA	Montant global	Contribution française (MEAE et AFD)	Contribution AFD uniquement
Roumanie/Bulgarie/Moldavie	≈ 3,184	2,61	1,1
Maroc	≈ 6,815	5,665	2,845
Congo	≈ 9,461	7,297	6,394
Guinée	≈ 10,52	9,134	8,12
Algérie	≈ 12,487	9,38	7,07
Tunisie	8,721	6,19	6,19
<b>Total</b>	<b>≈ 51,189</b>	<b>40,281</b>	<b>31,719</b>

Source: Division Organisations de la société civile (AFD).

Comme tout programme financé par des fonds publics, la redevabilité est néanmoins requise pour les PCPA et il est légitime de questionner l'adéquation des résultats obtenus avec les moyens octroyés. Il est nécessaire, en outre, d'apporter des appuis adaptés aux enjeux stratégiques identifiés dans le dialogue entre OSC et pouvoirs publics. Parmi les défis futurs, il est ainsi primordial d'appréhender la mesure de l'efficacité des PCPA, d'autant que sur le terrain, les parties prenantes ont mis en œuvre des pratiques tendant à augmenter l'efficacité de leurs actions :

- le financement des projets en cascade, incluant même des OSC non-membres et surtout qui impactent indéniablement la vie des populations locales ;
- l'apprentissage de la bonne gouvernance, qui se diffuse au sein des organisations des membres ;
- le réseautage où les pratiques et savoirs issus des PCPA font tache d'huile ;
- les espaces de concertation (comme les collèges régionaux), ouverts aux non-membres et qui profitent au plus grand nombre.

### **PROJEG : les collèges régionaux, un dispositif très efficace**

Les collèges régionaux sont des espaces de concertation ouverts à tous. On y trouve une forte participation des acteurs régionaux : OSC guinéennes même informelles, collectivités territoriales, services techniques déconcentrés. Les OSC non-membres de PROJEG interviewées soulignent le fait que participer aux collèges régionaux est enrichissant : elles y ont appris les techniques d'identification des enjeux territoriaux, ainsi qu'à en débattre, et à dialoguer avec les pouvoirs publics locaux. C'est le lieu de rencontre entre pairs, le terroir pour la construction de consortium. Même les petites associations de quartier s'y font entendre ; « cela donne de l'espoir », c'est valorisant et permet de « grandir » grâce au réseautage, à l'apprentissage. Quand certains enjeux sont prioritaires, des groupes d'OSC sont formés pour concevoir les grandes lignes du projet y afférent, lequel va être présenté pour financement au PROJEG. Toutes les compétences ainsi engrangées sont des acquis bien plus importants que « le simple financement d'un projet » par le PROJEG pour un membre<sup>[29]</sup>.

[29]

Réunion de capitalisation, Conakry, mai 2019.

### 3.4 La communication à améliorer

Les parties prenantes constatent ensemble que la communication est « le ventre mou » des PCPA. Bien que jugée satisfaisante de manière générale, la communication interne des PCPA peut encore s'améliorer. La difficulté d'animer une communication pluri-acteurs, dans une logique binationale, et donc biculturelle, a été pointée. La communication dans les deux langues est primordiale, les traductions sont plébiscitées, même coûteuses.

Sur le plan de la communication externe, les PCPA ont tous procédé à des communications ponctuelles, mais ont déployé des stratégies différentes : « Soyons actifs/actives » a établi d'emblée une stratégie de communication volontariste, PROJEG a investi tôt des efforts importants mais le contexte local n'a pas facilité le recours à des ressources humaines dédiées (problème d'embauche du chargé de communication), le PCPA Congo s'est attelé tardivement à un plan de communication quand Jousour fait figure de « cas particulier » estimant que la communication peut « être à double tranchant » et constituer une menace pour la liberté d'action du programme. Ainsi, le PCPA Jousour a été volontairement prudent dans sa communication valorisant les actions et l'impact, plus que le programme.

Quant à la communication inter-PCPA, tout reste à faire, les parties prenantes réunies lors du séminaire de capitalisation transversale ont pointé la nécessité de définir leur identité commune après 18 ans d'existence. Le déficit stratégique collectif dû à ce manque de communication les ont amenées à solliciter l'AFD, pour son appui dans ce domaine. La note de doctrine présentant l'instrument, la plaquette et le film sur les PCPA, finalisés en 2020, sont des éléments de réponse. Mais la valorisation et la diffusion des différentes productions issues des PCPA sont aussi à renforcer (ouvrages de capitalisation, études...). La mutualisation des moyens entre les PCPA pourrait être réfléchie.

## 4. Vers des changements durables et mesurables

Même si les PCPA se déroulent en moyenne sur une douzaine d'années en quatre phases, il est important de penser tôt à la pérennité des changements acquis, à travers le partage d'« *une vision vers laquelle tendre, laquelle s'affinera avec le temps et les contextes locaux* »<sup>[30]</sup>. Cette vision est à consolider en phase d'envol. C'est aussi se poser dès le départ la question suivante : « Quelles activités impactant la société civile entreprendre ? ». Enfin, il s'agit de penser dès le démarrage un outil adéquat pour mesurer les changements visés et obtenus.

### 4.1 Mesurer et rendre compte des changements obtenus

Les PCPA partagent un point de vue commun s'agissant de la démarche évaluative : au-delà de l'objectif de redevabilité, celle-ci revêt pour eux un objectif d'apprentissage. Cela se manifeste à plusieurs échelles. La participation de l'ensemble des parties prenantes des PCPA est primordiale, pour que l'exercice évaluatif décuple sa dimension d'apprentissage et que les parties prenantes se l'approprient, tant dans ses résultats que dans son processus. Autant que pour le processus d'évaluation, l'appropriation de ses productions par les membres des PCPA est primordiale : elle leur permet d'observer leurs progressions, les changements opérés et d'avoir pleinement conscience des efforts à poursuivre ou des défis à relever. Les documents produits sont enfin des moyens de valoriser les réalisations et les acquis des PCPA. Par leur large diffusion, les PCPA gagnent en capacité d'influence.

On note néanmoins qu'il n'y a pas d'homogénéité au sein des PCPA, voire qu'il existe une difficulté à suivre les changements.

[30] Propos tenus lors de la réunion de capitalisation à Marseille, juin 2019.

Les échanges d'expérience ont montré qu'il était opportun de combiner les dispositifs de suivi-évaluation classiques basés sur le cadre logique (et les critères CAD de l'Organisation de coopération et de développement économiques [OCDE] avec des outils tels que l'Approche orientée changement [AOC] utilisée par Soyons Actifs/Actives, par exemple. La recommandation faite dans son évaluation de 2014 est ainsi valable pour l'ensemble des PCPA et un travail transversal en faveur d'une méthodologie *ad hoc* de mesure des effets contribuerait utilement à valoriser leur potentiel de « changements » : « Afin de permettre une comparaison ante et post PCPA, il est recommandé dès à présent de réfléchir à la mise en place d'une baseline quantitative et qualitative sous forme d'entretiens, de récits de vie et d'analyse participative des changements les plus significatifs » (Jendoubi et Lescaudron, 2014).

---

### **L'AOC : élaboration et mise en œuvre par Soyons Actifs/Actives [31]**

L'adoption de l'AOC a impliqué l'intervention de consultants qui ont conçu le dispositif, assuré sa mise en œuvre et son suivi durant les premiers mois, ainsi que l'accompagnement de l'équipe exécutive. La démarche est participative. Une phase test des outils a d'abord été déployée sur un échantillon de membres. Cette phase a confirmé l'hypothèse que l'AOC est complémentaire avec le dispositif d'évaluation classique, et l'un sans l'autre s'avère insuffisant. Il a par ailleurs été nécessaire de mettre en cohérence le dispositif de suivi-évaluation classique et l'AOC (revoir les indicateurs pour une meilleure articulation, les modalités de collecte d'informations, etc.). En seconde phase, l'équipe exécutive a été accompagnée dans sa pratique de l'outil. Puis, 29 membres qui participent à l'AOC ont été sélectionnés. En effet, faute de ressources suffisantes, il n'a pas été possible d'appliquer l'outil à tous les membres. Le suivi des changements se fait tous les six mois par le biais de *focus group*.

[31] Réunion de capitalisation « Soyons actifs/actives », Tunis, mars 2019.

Un an et demi a été nécessaire pour une appropriation complète de l'outil. L'échantillonnage est une limite assumée et réfléchie de la démarche, et les résultats publiés du suivi des changements de 2016 à 2019 sont encourageants. Ils mettent en exergue les évolutions des acteurs dans leurs perceptions d'eux-mêmes, leurs comportements, leurs savoir-être, leurs relations entre eux, leurs positionnements en tant qu'acteurs de la société civile et face aux politiques sectorielles qui les concernent. Les résultats sont riches et instructifs pour le programme.

---

Il faudra toutefois veiller à ne pas standardiser les approches, et à garder la souplesse qui fait la richesse de l'instrument. Déjà, la progressivité dans l'évolution de l'instrument a permis d'intégrer régulièrement de nouveaux indicateurs de suivi des activités des PCPA, seulement évoqués, par exemple, dans l'évaluation du PCM, et clairement insérés dans le cadre logique du PCPA Tunisie<sup>[32]</sup>. Le PCPA Congo a mis en place un dispositif de suivi-évaluation des changements depuis 2016.

Mieux anticiper la mesure de leur impact constitue un point d'attention des futurs PCPA. Quel que soit l'outil de suivi-évaluation adopté par les PCPA, ils ont tous à cœur d'assurer la pérennité de leurs acquis.

---

## **4.2 Assurer la pérennité des acquis**

La pérennité des changements obtenus est assurée si, à l'issue des programmes, les dynamiques et les espaces de concertation perdurent; les acteurs qui se sont rencontrés et structurés dans le cadre des PCPA continuent à travailler ensemble et développent leurs réseaux pour toujours rendre audible la voix de la société civile.

[32] Deux références méthodologiques : système de *monitoring* et d'évaluation participative : (i) recueil d'un grand nombre de récits de bénéficiaires finaux sur les changements vécus au cours du programme et le récit de vie « anthropologie par le bas », issues de Noura Jendoubi et Marc Lescaudron (2014); (ii) évaluation de la phase pilote du PCPA Tunisie « Soyons actifs/actives 2010-2014 » - Rapport - Solidarité Laïque, juin 2014, p. 24.

La stratégie de pérennisation est à envisager dès le début, à réviser et à revoir au fil du programme, puis à accompagner dans la phase d'envol. Ainsi, à son démarrage, PROJEG s'est intégré à des dynamiques de réseaux existantes. Pour « Soyons actifs/actives », l'AOC mise en place dès le départ mesure les changements apportés et nourrit progressivement les réflexions sur la pérennisation. Cette stratégie s'inscrit donc dans une démarche pluriannuelle, et s'adapte aux différentes phases des PCPA, pour être en adéquation avec l'évolution des contextes. D'aucuns soulignent qu'une « étude d'envol » en amont de la dernière phase serait pertinente. Il s'agit aussi de bien déterminer ce qui peut être rendu pérenne. Les PCPA ont tous mis en œuvre des pratiques favorisant la pérennité des dynamiques qu'ils ont créées : le renforcement par les pairs, la mise en réseau, l'accompagnement des OSC structurées (plateformes ou collectifs thématiques), la consolidation d'une vision commune, la mobilisation des forces endogènes, la mutualisation des compétences acquises, la consolidation de la coopération interne, l'exploitation des différentes productions, la valorisation des leaders associatifs qui ont émergé... et les parties prenantes sont unanimes : miser et investir sur la jeunesse est une stratégie payante en termes de continuité et de durabilité des changements.

---

### **PROJEG, pérennisation des collèges régionaux et des collectifs [33]**

Deux dynamiques d'accompagnement ont été mises en place pour assurer la pérennisation des collèges régionaux et des collectifs d'OSC. Pour ce faire, le premier renforcement de capacités a été organisé pour l'équipe exécutive à partir de 2016. En effet, il faut pour l'équipe un nouveau positionnement qui nécessite de nouvelles compétences. Ce nouveau positionnement nécessitait aussi beaucoup de clarification car il était déstabilisant : l'équipe se départissait de certaines fonctions de coordination, pour en acquérir d'autres. L'enjeu est d'avoir une équipe qui est convaincue de la démarche, avant de l'appliquer. Par exemple :

- le coordonnateur passe du statut de « leader », qui coordonne, agit et guide, à celui d'« accompagnateur », qui écoute et qui s'efface progressivement. Les plus-values de ces nouvelles compétences étaient à mettre en exergue. La définition et la valorisation de « l'accompagnement » a permis de réduire la méfiance ;
  - il faut ensuite définir « qui » on accompagne ;
  - puis, comment les accompagner.
- Concernant les collectifs, il a fallu faire une typologie des collectifs : émergents, intermédiaires et matures. Actuellement, les 12 collectifs sont soit émergents (7), soit intermédiaires (5). Les collectifs émergents sont un noyau dur d'OSC rassemblées autour d'une même thématique, qui ont l'habitude de travailler ensemble, qui n'ont pas encore de représentants, et dont la vision commune reste à bien définir. Le référentiel de compétences est à créer. Les collectifs intermédiaires ont déjà une vision commune claire, et leur référentiel de compétences existe en partie. Ainsi, pour assurer la dynamique de pérennisation des collectifs, un plan de renforcement de compétences est à mettre en œuvre pour les collectifs, et un plan d'accompagnement est mis en place pour les coordonnateurs.
- Concernant les collèges régionaux, la même approche est adoptée pour le renforcement des collèges. Un Groupe d'animation du collège (GAC) est mis en place pour prendre le relais du coordonnateur. Un Comité d'éthique et de suivi (CES) est mis en place pour assurer le respect des règles, principes et valeurs déjà inculqués au niveau des collèges. Des budgets autonomes sont élaborés avec les coûts incompressibles nécessaires au fonctionnement des collèges avec deux sessions par an (ces budgets sont dix fois plus petits que celui apporté par le PROJEG). La première session sera financée à 50 % par le PROJEG et à 50 % par les cotisations des membres. La seconde session sera financée entièrement par les cotisations des acteurs régionaux. Un atelier national permettra ensuite de faire le bilan.
- 

[33] Réunion de capitalisation du PROJEG, Conakry, mai 2019.

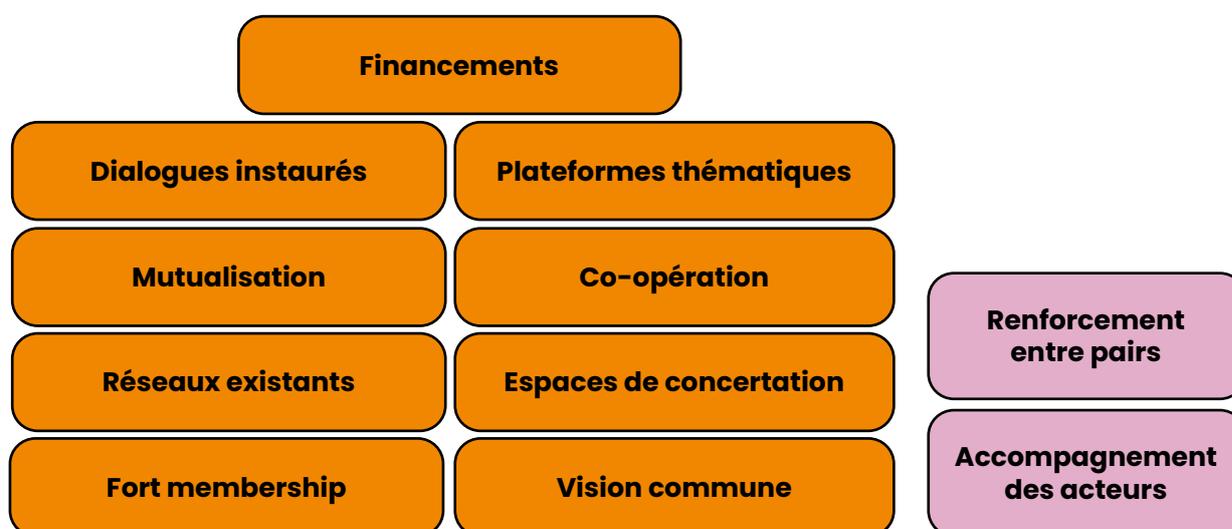
Il y a néanmoins plusieurs points de vigilance pour assurer la pérennité des acquis, à savoir :

- maintenir la mobilisation de toutes les parties prenantes tout au long des PCPA est difficile, *a fortiori* en post PCPA. Cela nécessite un fort sentiment d'appartenance au programme, entretenue et bien consolidée par la vision commune;
- résister à la tentation de transformer systématiquement le programme en réseau formel à la fin. Un tel réseau a besoin de financement pour fonctionner et peut être très compliqué à instituer (exemple du PCM qui a accompagné la création du Réseau marocain de jeunesse et de concertation (REMAJEC), collectif réunissant 60 OSC marocaines, la plupart membres du PCPA Maroc). L'appropriation des membres doit être totale, la gouvernance doit être pensée avec beaucoup de pragmatisme et l'autonomie de la plateforme vis-à-vis du PCPA doit être pensée collectivement et validée;
- de même, la continuité des PCPA ne réside pas nécessairement dans un transfert du pilotage vers une organisation du Sud. Néanmoins, une structure locale reconnue solide et légitime, dans un contexte sociopolitique favorable, pourrait être accompagnée en phase d'envol pour animer les dynamiques collectives instaurées;

- miser parfois sur la consolidation des dynamiques engagées, les capacités des OSC à se développer par elles-mêmes et à engranger de nouveaux partenariats, plutôt que de vouloir maintenir une action collective;
- enfin, travailler au sein d'une OSC n'est pas encore suffisamment « valorisé » dans les pays du « Sud ». Cela est lié à la situation précaire des OSC, voire aux lacunes du cadre légal et réglementaire des associations. Il faut promouvoir un vrai statut, des emplois stables, car c'est un cercle vicieux : tant que les ressources humaines sont tributaires des projets, elles ne s'investissent pas, les compétences partent en fin de projet et cela fragilise encore plus les OSC. Dans la phase d'envol, ce défi peut être appréhendé par un plaidoyer et une stratégie de fidélisation et de valorisation des ressources humaines.

**Il est important de souligner que les membres des PCPA expriment le plus souvent une forte volonté de poursuivre le travail engagé durant la phase d'envol. Ils témoignent d'une volonté de défendre et de développer ce qu'ils ont construit tout au long des PCPA et de poursuivre les modes de faire mis en place.**

Visuel 2 – Les éléments clés pour construire un PCPA



Source : document de présentation du COPIL de la capitalisation transversale du 14 novembre 2019 à Paris – AFD – RMDA.

## 5. Conclusion

Instruments politiques innovants à leur création, il y a une vingtaine d'années, les PCPA demeurent pertinents face au constat toujours actuel de restrictions financières et politiques connues par les sociétés civiles, et aux défis des ODD soulignant l'interdépendance des acteurs et des enjeux. Par les enjeux qu'ils embrassent et les activités qu'ils mettent en œuvre, ils participent à la fois au changement de paradigme Nord-Sud qu'ils ont initié, ils développent également une dynamique pluri-acteurs qui est leur marque de fabrique, et enfin ils promeuvent une approche de territoires à territoires.

Grâce à leur souplesse et à leur caractère évolutif, les PCPA ont fait la démonstration d'une capacité de cohérence tant interne qu'externe. Ils ont su adapter leurs modalités de mise en œuvre et leurs activités à la diversité d'acteurs et aux contextes évolutifs, pour mieux servir leurs objectifs de renforcer le rôle de la société civile et d'agir auprès des plus vulnérables. Leur contribution aux politiques et stratégies nationales et locales, auxquelles les membres peuvent contribuer par ailleurs, est avérée, et les PCPA et leurs membres ont su nouer des partenariats avec des programmes ou des partenaires œuvrant dans les mêmes domaines.

Les PCPA sont des instruments efficaces; ils ont atteint leurs objectifs, ou sont en bonne voie de le faire. Les sociétés civiles impliquées sont indéniablement renforcées et structurées et dialoguent mieux avec les pouvoirs publics, au niveau local ou national. Des contributions concrètes aux politiques publiques sont constatées. L'émergence de nouveaux leaders associatifs, ainsi que l'instauration d'espaces de concertation ou de modalités de collaboration sont autant de facteurs susceptibles de garantir la pérennité de ces acquis. Les PCPA disposent de plusieurs atouts spécifiques:

- l'OSC « chef de file », un élément pivot, dont la solidité, l'engagement et le dynamisme sont vitaux pour porter le programme sur le long cours vers le succès;

- une gouvernance pluri-acteurs de modèle associatif, qui est aussi un espace d'apprentissage pour les parties prenantes;
- des fonds d'appui aux projets des OSC, qui permettent d'avoir des impacts socioéconomiques tangibles et un ancrage territorial fort;
- un ancrage territorial, indispensable à l'approche « de territoires à territoires » (ici et là-bas) des PCPA, qui permet une collaboration plus aisée avec les pouvoirs publics locaux sur des enjeux locaux partagés, et impacte au niveau national sur le long cours;
- enfin, des plateformes ou des collectifs thématiques mis en place, d'où émergent plus facilement des visions et ambitions communes, porteuses de plaidoyers et des dynamiques ou structures qui perdureront au terme des programmes.

Les PCPA ont cependant quelques défis à relever. Les premiers défis concernent les outils inhérents à leur gestion. D'abord, la mesure de l'efficacité de ces programmes est une réflexion commune à mener pour le futur, qui ne pourra qu'augmenter la légitimité des programmes. Ensuite, bien qu'ils aient tous mis en place un dispositif de suivi-évaluation et une stratégie de pérennisation des acquis, notamment en phase d'envol, il serait opportun de promouvoir un système commun de mesure des changements, tout en laissant les OSC porteuses choisir les outils qui leur conviennent pour ce faire. Enfin, les parties prenantes sont unanimes, la communication des PCPA gagnerait à être améliorée.

Les seconds défis concernent les acteurs: une plus grande implication des pouvoirs publics des deux pays est plébiscitée; il en est de même pour les acteurs français, lesquels devraient mettre davantage d'actions en œuvre dans leurs territoires au sein des PCPA. Quant aux acteurs du « Sud », l'enjeu est sans doute de les impliquer progressivement dans la coordination des programmes, en renforçant et en valorisant leurs compétences, pour que les OSC chefs de file puissent partager le pilotage des programmes avec des associations locales désignées.

Grâce à leur caractère pluri-acteurs, la vision commune des membres et l'approche de territoire à territoire qu'ils promeuvent, les PCPA ont anticipé l'Objectif 17 même des ODD : « Renforcer les moyens de mettre en œuvre le Partenariat mondial pour le développement et le revitaliser. Des partenariats efficaces entre les gouvernements, le secteur privé et la société civile sont nécessaires pour un programme de développement durable réussi. Ces partenariats inclusifs construits sur des principes et des valeurs, une vision commune et des objectifs communs qui placent les peuples et la planète au centre, sont nécessaires au niveau mondial, régional, national et local ».

D'aucuns estiment qu'ils sont donc des instruments privilégiés pour atteindre les défis de l'Agenda 2030.

---

# Liste des sigles et abréviations

---

AFD	Agence française de développement
AOC	Approche orientée changement
APC-SIDA	Association de protection contre le sida (Algérie)
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CCD	Commission Coopération Développement
CCFD	Comité catholique contre la faim et pour le développement
CES	Comité d'éthique et de suivi
CFSI	Comité français pour la solidarité internationale
COPIIL	Comité de pilotage
CUF	Cités Unies France
ECA	Étoile culturelle d'Akbou (association, Algérie)
ESS	Économie sociale et solidaire
FAIJ	Fonds d'appui aux initiatives jeunesse (Algérie)
FAIL	Fonds d'appui aux initiatives locales (Algérie)
FAIR	Fonds d'appui aux initiatives régionales (Maroc)
FAP	Fonds d'appui à projet (Maroc, Algérie)
FAPH	Fédération algérienne des personnes handicapées
FARD	Fonds d'appui aux réseaux départementaux (Roumanie, Bulgarie, Moldavie)
FICR	Fonds d'initiatives collectives de rencontres (Algérie)
FSD	Fonds social de développement
FSID	Fonds de soutien aux initiatives départementales (Roumanie, Bulgarie, Moldavie)
FSII	Fonds de soutien aux initiatives innovantes (Roumanie, Bulgarie, Moldavie)
GAC	Groupe d'animation du collège
IEDDH	Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'Homme
IMC « Nour »	Association pour la promotion et l'insertion des infirmes moteurs cérébraux et/ou d'origine cérébrale (Algérie)
MAAIONG	Mission d'appui à l'action internationale des ONG (ancienne structure du ministère des Affaires étrangères)
MEAE	Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
MEUR	Million(s) d'euros
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectifs de développement durable (Nations unies)
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la société civile
OSI	Organisation de solidarité internationale
OSIM	Organisme de solidarité internationale issu des migrations
PCM	Programme concerté Maroc
PCPA	Programmes concertés pluri-acteurs
PCT	Programmes concertés territoriaux (Maroc)
PISSCA	Projet innovant des sociétés civiles et coalition d'acteurs (fonds)
PND	Plan national de développement (Congo)
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PROCOPIIL	Programme concerté pour l'Initiative locale (Roumanie, Bulgarie, Moldavie)
PROJEG	Programme concerté de renforcement des capacités des organisations de la société civile et de la jeunesse guinéennes
REMAJEC	Réseau marocain de jeunesse et de concertation
RMDA	<i>Red Mangrove Development Advisors</i>
SCAC	Service de coopération et d'action culturelle (Ambassade de France)
UE	Union européenne
VIH	Virus de l'immunodéficience humaine



---

## Références bibliographiques

---

- Boisteau C., H. Randrianarivony et B. Sanokho** (2019), *Rapport de capitalisation transversale des programmes concertés pluri-acteurs (PCPA)*, décembre, AFD-RMDA, Paris.
- Bonis Charancle J. M., M. Vielajus, D. Arnould Balandier et R. Banégas** (2018), *Quel impact du PROJEG dans la gouvernance du secteur minier. Étude d'impact et de prospective. Étude de cas Code minier*. PROJEG, Guinée.
- Bonis Charancle J. M. et R. Chemirik** (2016), *Évaluation externe de la seconde phase (2013-2015)*, PCPA Algérie – Jousour, janvier, CFSI, Jousour.
- Bonis Charancle J. M., M. Vielajus et S. Colmet-Daage** (2012), *Évaluation stratégique de l'instrument PCPA, Rapport final*, AFD – F3E, Paris.
- Cissé Y.** (2017), *Consultation auprès des organisations de la société civile de Brazzaville – PCPA Congo – Rapport de synthèse*, août, Brazzaville.
- Duclos H.** (2010), *Évaluation du PROCOPII*, septembre 2005 – décembre 2009 – *Synthèse du rapport final*, Solidarité Laïque – Culture et Promotion, Paris.
- Izarouken M. A. et P.-J. Roca** (2012), *Capitalisation du programme concerté pluri-acteurs Algérie – Jousour – (Phase 2010-2012)*, Rapport final, CFSI, décembre, Jousour.
- Jendoubi N. et M. Lescaudron** (2014), *Évaluation de la phase pilote du PCPA Tunisie « Soyons actifs/actives 2010-2014 » – Rapport – Solidarité Laïque*, juin.
- Lambert A. et S. Aziki** (2015), *Programme concerté Maroc 2002-2014, Synthèse de l'étude finale sur les changements auxquels le programme a contribué*, IRAM, Paris.
- Léhoux F.** (2008), *Mieux faire société ensemble, la contribution des PCPA à une rénovation du dialogue entre sociétés civiles et pouvoirs publics*, Document de capitalisation d'expériences, ministère des Affaires Étrangères, Paris.
- PCPA** (2018), *PCPA « Soyons actifs/actives », Catalogue du PCPA « Soyons actifs/actives » 2018*, Tunis, Solidarité Laïque.
- Vancutsem S.** (2018), *Évaluation finale du programme concerté pluri-acteurs (PCPA) en République du Congo (2014-2017)*, Rapport d'évaluation, mai, CFSI – COTA, Bruxelles.
- Vancutsem S.** (2016), *Évaluation sur les questions stratégiques liées à la concertation territoriale et aux partenariats entre OSC – PCPA Congo – Rapport final*, mars, CFSI – COTA, Bruxelles.





**Agence française  
de développement**  
5, rue Roland Barthes  
75012 Paris | France  
[www.afd.fr](http://www.afd.fr)

Direction Innovation,  
Recherche et Savoirs.  
Département Évaluation  
et Apprentissage (EVA)

### **Qu'est-ce que l'AFD ?**

Le groupe Agence française de développement (AFD) est un établissement public qui finance, accompagne et accélère les transitions vers un monde plus juste et durable. Plateforme française d'aide publique au développement et d'investissement de développement durable, nous construisons avec nos partenaires des solutions partagées, avec et pour les populations du Sud.

Nos équipes sont engagées dans plus de 4 000 projets sur le terrain, dans les Outre-mer et dans 115 pays, pour les biens communs de l'humanité – le climat, la biodiversité, la paix, l'égalité femmes-hommes, l'éducation ou encore la santé. Nous contribuons ainsi à l'engagement de la France et des Français en faveur des Objectifs de développement durable.

Pour un monde en commun.

**Directeur de la publication** Rémy Rioux  
**Directrice de la rédaction** Nathalie Le Denmat  
**Création graphique** MeMo, Juliegilles, D. Cazeils  
**Conception et réalisation** Comme un Arbre!

**Dépôt légal** 2<sup>e</sup> trimestre 2020 | © AFD

**ISSN** 2425-7087

Imprimé par le service de reprographie de l'AFD

Pour consulter les autres publications de la collection ExPost :

[www.afd.fr/fr/collection/evaluations-ex-post](http://www.afd.fr/fr/collection/evaluations-ex-post)