R.M.D.A.
Red Mangrove Development Advisors

RAPPORT FINAL DU BILAN EVALUATIF (Étape 1)

BILAN ET CAPITALISATION TRANSVERSALE DES PROGRAMMES CONCERTES PLURI-ACTEURS (PCPA)

DCP-2018-109

12 février 2019

Auteurs

Bamadi SANOKHO
Charlotte BOISTEAU
Haingo RANDRIANARIVONY

Remerciements

Les auteurs remercient chaleureusement, pour leur disponibilité et leur contribution, les membres du comité de pilotage de l'étude, placé sous la présidence de Monsieur Stéphane Gompertz.

Résumé exécutif

L'ambition de « tirer collectivement des enseignements transversaux utiles pour nourrir la réflexion sur l'instrument PCPA »

L'Agence française de développement (AFD), en lien avec le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE), a décidé de mener un bilan évaluatif et une capitalisation transversale des programmes concertés pluri-acteurs (PCPA) après dix-sept ans de mise en œuvre. Le bilan évaluatif s'appuie sur les différents rapports d'évaluation et de capitalisation réalisés pour chaque PCPA, la capitalisation transversale de 2008 et l'évaluation stratégique de l'instrument PCPA de 2012. En complément, des entretiens ont été réalisés pour mieux appréhender les évolutions des programmes, leurs effets et leur potentiel, et faire émerger l'implicite, moins accessible dans la littérature étudiée.

Les PCPA, une réponse française à la construction d'une gouvernance légitime dans les pays du Sud

Au début des années 2000, les PCPA sont créés par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) dans un contexte d'évolution profonde des principes de l'aide au développement. Ils sont l'une des réponses françaises à la promotion d'une gouvernance légitime dans les pays du Sud via une politique volontariste d'appui et de renforcement des sociétés civiles, du Nord comme du Sud. Ils naissent ainsi du postulat établi par le ministère selon lequel « 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 ».

Les PCPA, un outil polymorphe au service d'une ambition commune

Les PCPA sont conçus comme un processus de renforcement de capacités et de dialogue entre les organisations de la société civile des pays partenaires et françaises, et les pouvoirs publics des pays partenaires et français (souvent appelé jeu à 4). Très vite, ces programmes ont également cherché à y associer, autant que faire se peut, les collectivités locales, voire les acteurs privés (on parle alors de jeu à 6).
Les premiers PCPA ont été lancés au début des années 2000 au Maroc (PCM) et en Roumanie/Bulgarie/Modalvie (PROCOPIL). Puis, à partir de 2005, 4 autres PCPA voient le jour au Cameroun, en Guinée (PROJEG), en Algérie (Joussour) et au Congo. Enfin, le dernier PCPA a été lancé en Tunisie en 2012 (Soyons Actifs/Actives).
Dès 2008, le rapport de capitalisation transversale « Mieux faire société ensemble » définit l'ambition des PCPA comme suit : « S'il nous fallait définir le cœur du projet PCPA, nous pourrions probablement le circonscrire à ce seul objectif d'émergence de sociétés civiles organisées et en capacité de proposer un dialogue constructif aux pouvoirs publics dans le but de permettre l'élaboration ou la consolidation de politiques publiques adaptées aux problématiques des populations vulnérables et participer à l'amélioration de la gouvernance démocratique ».

Bien que basés sur un objectif et des hypothèses communes, **les PCPA sont incontestablement un outil polymorphe**. Ils se sont développés différemment selon les contextes et les « Histoires » locales. Chaque PCPA a **identifié le ou les thèmes sur lesquels il souhaitait agir, ce qui a influé notamment sur son *membership* (la composition de ses membres)** : jeunesse pour le PCM au Maroc, protection de l'enfance pour le PROCOPIL en Roumanie/Bulgarie/Moldavie, gouvernance démocratique/conciliation-réconciliation pour le PROJEG en Guinée, lutte contre la pauvreté pour le PCPA Congo, enfance et jeunesse pour Joussour en Algérie, économie sociale et solidaire, éducation et démocratie participative pour Soyons Actifs/Actives en Tunisie.

Chaque programme regroupe ou a regroupé **en moyenne 100 à 150 membres**. Il permet, à partir de fonds d'appui à des initiatives (fonds en cascade) de soutenir de nombreux projets portés par les associations locales qui ont un impact direct sur les populations, souvent les plus vulnérables.
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.

Des modalités de mise en œuvre à la fois encadrées et souples, pour une adaptation de l'instrument aux différents contextes géographiques et temporels

Les PCPA comportent généralement 3 phases distinctes avec des ambitions et des actions différentes :

1. La **phase préalable et/ou pilote** (1 à 2 ans en moyenne) qui permet de définir le référentiel de valeurs communes entre membres, de formuler les premières hypothèses du programme, de partager un diagnostic initial, d'identifier les enjeux et les défis auxquels les sociétés civiles (françaises et locales) doivent et veulent faire face. Elle permet aussi d'établir conjointement une vision commune et d'esquisser les chemins de changement qui permettront d'y parvenir.
2. La **phase de développement** (6 à 9 ans en moyenne) qui déploie l'ensemble des actions, établit et diversifie les différents partenariats, soutient les membres, renforce leurs capacités, finance des projets concrets, soutient l'innovation, appuie toutes les formes de dialogue et de concertation possibles, construit le plaidoyer, capitalise et communique.
3. La **phase dite d'émancipation, de transition ou de sortie** (2 à 3 ans en moyenne) qui vise l'autonomisation des dynamiques créées, au Nord comme au Sud, tant au niveau des projets de terrain soutenus par les fonds en cascade que des compétences acquises, notamment la capacité des acteurs locaux à obtenir des financements diversifiés et à proposer un plaidoyer aux autorités.

La gouvernance des PCPA est structurée et innovante. Elle s'inspire de la gouvernance associative et implique essentiellement **4 instances : l'assemblée plénière qui réunit l'ensemble des membres du programme, le comité de pilotage (membres élus et membres de droit), la structure de coordination basée dans le pays d'intervention et le chef de file**. Les membres doivent adhérer au programme comme s'ils adhéraient à une association. Les pouvoirs publics français et des pays partenaires participent pleinement au pilotage du programme. La gouvernance des PCPA n'est pas figée, ce qui permet d'expérimenter au fil de l'eau et d'innover en matière de composition des instances ou de modalités de fonctionnement et d'information.

Au cours d'un PCPA, la mise en place de groupes de travail (thématiques, sectoriels, etc.) et le développement de démarches territorialisées, mais aussi d'actions de formation ou de renforcement de capacités, favorisent la reconnaissance des acteurs et le renforcement de leurs capacités, de manière individuelle et collective**. Par ailleurs, les outils de financements de projets (fonds d'appui) fonctionnent « en cascade » et permettent ainsi d'impulser ou de soutenir de multiples dynamiques locales. Ainsi, le renforcement des capacités des acteurs de la société civile locales et leur participation (ou contribution) aux politiques publiques sont devenus progressivement des objectifs structurants des PCPA.**

Un socle de résultats et d'effets communs qui caractérisent les PCPA aujourd'hui

Les changements induits par chaque PCPA doivent être analysés au regard de leurs objectifs individuels. Pour autant, il existe un socle de résultats et d'effets communs qui caractérisent les PCPA aujourd'hui, certes plus ou moins marqués selon les programmes et contextes.

Des résultats en termes de renforcement de la société civile	Renforcement des capacités associatives	Les formations organisées L'essaimage par le mode de gouvernance du programme
	Renforcement des compétences techniques	L'amélioration des pratiques professionnelles au travers du financement de projets et des échanges d'expériences
	Renforcement des compétences politiques	Une analyse politique encouragée Le passage à une logique de concertation La formation aux actions de plaidoyer L'émergence de leaders associatifs
	Soutien à l'organisation collective des OSC	Une meilleure interconnaissance des OSC locales La constitution de consortiums pour la réalisation de projets
Des résultats en termes de mise en réseau des acteurs	Au niveau local	La mise en place de cadres de concertation et de dialogue
	Au niveau national	L'appui à des structures collectives existantes ou création de plateforme thématique
	Au niveau transnational	La mise en réseau des acteurs français et des associations locales
Des résultats « politiques »	Reconnaissance accrue de la société civile par les pouvoirs publics et mise en place d'un cadre plus favorable pour son action	La reconnaissance juridique des OSC Une professionnalisation sectorielle renforcée La mise en place d'espaces de concertation société civile/pouvoirs publics L'amélioration de la qualité des réponses adaptées aux besoins recensés
	Contribution à la gouvernance démocratique	Au niveau national Au niveau local
	Contribution à la conciliation voire la réconciliation	Contribution à un apaisement communautaire Contribution au rapprochement entre OSC de nature très différente

Plusieurs évolutions récentes doivent venir nourrir les réflexions sur l'instrument PCPA

Au-delà des constats, plusieurs éléments plus prospectifs peuvent être proposés à la réflexion.

Une **approche transnationale et multilatérale** d'élaboration et de construction des réponses aux enjeux mondiaux et d'accompagnement des biens communs est promue par les ODD. Elle pourrait être davantage prise en compte dans les PCPA en cours de réflexion ou d'élaboration, via l'intégration de nouveaux acteurs familiers du « double espace » qui agissent à la fois « ici et là-bas ».

En parallèle de cette approche transnationale, **la recherche d'un ancrage renforcé au niveau local et d'une articulation accrue entre action locale, nationale et internationale, est désormais une préoccupation commune aux différents PCPA.** Tous développent les différentes approches avec l'ambition de les renforcer mutuellement. Mais l'ancrage des PCPA dans les territoires suppose qu'on réponde collectivement à quelques questions en suspens : faut-il favoriser un portage directement au Sud ou envisager un nouvel équilibre dans le binôme OSC française/OSC locale ? Comment mobiliser davantage les acteurs français ? Quelles modalités d'échange entre ces différents acteurs et espaces d'intervention qui répondent conjointement aux défis communs ?

Cependant, les nouvelles orientations prises par les collectivités territoriales françaises en matière de coopération internationale distendent les liens entre collectivités territoriales et PCPA, qui ne semblent pas répondre tout à fait à leurs attentes. Au Sud pourtant, le développement de la décentralisation rend l'environnement plutôt favorable à la **mobilisation des collectivités territoriales dans les PCPA, malgré une implication très variable selon les PCPA.**

Aussi, la **volonté s'exprime d'impliquer davantage les OSC françaises dans les PCPA et donc d'agir sur les problématiques des territoires en France.** L'intégration croissante **d'acteurs de l'éducation populaire, d'organisations de solidarité internationale issues des migrations (OSIM) ou d'associations de quartier** aux dynamiques territoriales enclenchées par les PCPA, peut servir cette ambition et mériterait d'être renforcée.

Enfin, **l'émergence de leaders associatifs** semble un effet notoire du programme, souvent indirect et qui pourtant gagnerait à être valorisé.

D'autres questions restent à creuser : **la pérennisation des dynamiques, la nécessité de renforcer les mécanismes d'apprentissage et de redevabilité, notamment en appréhendant leur efficience, enfin le besoin de repenser le rôle des différentes parties au sein des programmes**.

Ces points seront approfondis dans une phase ultérieure de capitalisation, car ils ont été traités de manière trop inégale dans les rapports produits depuis dix ans. L'évolution du contexte international de l'aide au développement, de la coopération, de la solidarité, du partenariat et des enjeux globaux exige aussi une nouvelle lecture des PCPA.

TABLE DES MATIERES

Introduction : le bilan évaluatif de 17 années de PCPA - enjeux opérationnels et méthodologiques 1
1. S'appuyer sur le passé pour construire l'avenir 1
2. Une démarche de bilan évaluatif à visée de capitalisation 2
A. La genèse d'un instrument pluri-acteurs, innovant et ambitieux 3
1. Les OSC : des acteurs légitimes de la construction des politiques publiques 3
2. Un instrument contextualisé : une réponse française pour appuyer la société civile dans sa relation partenariale 5
3. Des principes fondateurs communs dessinent les contours de l'instrument 10
B. L'opérationnalisation de la première génération PCPA : lecture critique et leçons apprises 17
1. Un réseau d'acteurs pluriels 17
2. La gouvernance des PCPA 20
3. Les espaces temporels et géographiques d'intervention 25
4. Appréhender la logique d'intervention : quels effets observés ? 30
Conclusion 40

Introduction : le bilan évaluatif de 17 années de PCPA - enjeux opérationnels et méthodologiques

1. S'appuyer sur le passé pour construire l'avenir

L'Agence française de développement (AFD)[1], en lien étroit avec le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE), souhaite mener un **bilan évaluatif et une capitalisation transversale** des programmes concertés pluri-acteurs (PCPA).

Instrument conçu au début des années 2000, les PCPA sont un **processus de renforcement de capacités et de dialogue entre les organisations de la société civile des pays partenaires et françaises et les pouvoirs publics des pays partenaires et français, en y associant les collectivités locales et les acteurs privés.** Le rapport de capitalisation « Mieux faire société ensemble » définissait, il y a 10 ans, leur objectif ainsi : « S'il nous fallait définir le cœur du projet PCPA, nous pourrions probablement le circonscrire à ce seul objectif **d'émergence de sociétés civiles organisées et en capacité de proposer un dialogue constructif aux pouvoirs publics dans le but de permettre l'élaboration ou la consolidation de politiques publiques** adaptées aux problématiques des populations vulnérables et participer à l'amélioration de la gouvernance démocratique »[2].

Historiquement, 7 programmes ont été élaborés autour d'une thématique précise, telle que la jeunesse (Maroc et Algérie), la protection de l'enfance (Roumanie, Bulgarie, Moldavie), la démocratisation (Cameroun)[3], l'économie sociale et solidaire (ESS), l'éducation et la démocratie participative (Tunisie), la gouvernance démocratique et la réconciliation (Guinée et Congo). Ils ont été financés par le MEAE entre 2002 et 2008, puis par l'AFD depuis le transfert de l'activité de financement des initiatives OSC en 2009 (budget délégué par le MEAE).

L'objectif de l'étude commandée par l'AFD est de « tirer collectivement des **enseignements transversaux** utiles pour nourrir la réflexion sur l'instrument PCPA, ses objectifs, ses modalités de mise en œuvre dans les pays partenaires et enfin ses effets » (termes de références). Il s'agit d'appréhender les changements générés par les PCPA dans les pays d'implantation et en France, individuellement et collectivement et donc d'analyser **le passé pour construire l'avenir**.

Cette étude doit aussi **prendre en compte l'évolution des enjeux** démographiques, sociologiques, économiques, politiques ou institutionnels : nés dans le contexte de l'annulation de la dette des pays pauvres, les PCPA interagissent désormais avec les objectifs de développement durable (ODD). La vision même de ce que sont le développement et la solidarité internationale a considérablement évolué, d'une approche visant la lutte contre la pauvreté (calculée selon le PNB par habitant) à une prise en compte des enjeux globaux et interdépendants.

Ce travail doit également **intégrer l'aspect polymorphe de l'instrument, son caractère pluri-acteurs et ses objectifs multiples** situés entre :

- ✓ Le **renforcement des capacités** des organisations de la société civile (OSC) dans les pays partenaires et en France,
- ✓ Et la **concertation** entre acteurs, et avec les États concernés, pour influer sur les politiques publiques.

Les parties prenantes sont nombreuses, les géographies et les contextes sont divers, les projets soutenus par les PCPA sont de différentes tailles, avec des objectifs multiples et des acteurs

[1] Division Organisations de la Société Civile (DPA/OSC) de la Direction Stratégie, Partenariats et Communication (SPC).
[2] Rapport de capitalisation *Mieux faire société ensemble,* Document de capitalisation, 2008, p. 4.
[3] Hors périmètre de l'étude en accord avec les termes de référence.

hétérogènes, les modes de gouvernance comptent plusieurs échelles et diverses modalités, etc. **Il nous faut ainsi à la fois cerner les spécificités et effectuer une analyse transversale.**

2. Une démarche de bilan évaluatif à visée de capitalisation

La démarche adoptée est analytique et participative. Elle dissocie deux phases conformément aux termes de référence :

- ✓ **Le bilan évaluatif (présenté ici)**
- ✓ Une capitalisation croisée[4]

La première phase permet une analyse transversale des PCPA et distingue leurs effets et les changements intervenus dans les pratiques. Elle permet également de définir les questions de capitalisation pertinentes pour la seconde phase.

Il est nécessaire de « prendre du champ » selon l'expression du Président du comité de pilotage, pour épouser une vision à long terme et appréhender les changements induits par l'instrument. Différentes échelles d'analyse doivent successivement et progressivement servir l'apprentissage sur les PCPA : bilan évaluatif → capitalisation → discours partagé → recommandations pour l'élaboration d'une « doctrine »[5] partagée.

Le bilan évaluatif doit permettre de dresser un état des lieux des effets macro de l'instrument : **(i) il fait la synthèse de la littérature existante et (ii) porte un regard évaluatif sur 17 ans de pratiques**. Il interroge les résultats des PCPA initiés depuis 2002, en considérant l'évolution des hypothèses initiales qui ont fondé cette approche de financement et tient également compte de l'évolution des contextes nationaux et internationaux, vis-à-vis du rôle et de la place de la société civile dans les dynamiques politiques et de développement. Ainsi, nous développons :

- ✓ La genèse de l'instrument (évolution du contexte, des hypothèses initiales et des principes fondateurs) dans la première partie de ce rapport,
- ✓ Les pratiques et effets des PCPA dans la seconde partie de ce rapport.

Le **bilan évaluatif** s'appuie sur une analyse issue de l'examen de près de **70 sources documentaires**[6] **et de 30 entretiens ciblés**.

Chaque PCPA a fait l'objet de plusieurs capitalisations/évaluations externes et l'approche transversale a déjà fait l'objet d'une capitalisation en 2007 et d'une évaluation externe en 2012. La revue bibliographique a permis de reconstituer et de préciser la logique d'intervention de chaque PCPA, explicitant **les actions, les résultats et les changements produits**. Sur cette base, **les points communs et les différences entre les programmes ont pu être mis en exergue,** les objectifs généraux et spécifiques des PCPA ont pu être clarifiés. Enfin, les questions de capitalisation qui seront traitées ultérieurement ont été identifiées.

[4] La capitalisation est une phase optionnelle dont la note de cadrage précisera l'ensemble des questions à prendre en compte, si retenue.

[5] Termes de référence de ce bilan.

[6] Dans la bibliographie transmise, il est indiqué 68 documents mais 8 ne sont pas disponibles ou accessibles (cf. annexe bibliographique). Au total nous avons exploité 69 documents, pour la très grande majorité des supports d'évaluation ou de capitalisation (rapports, synthèses, documents de valorisation ou produits de la capitalisation comme des films, des articles, etc.).

Il faut souligner que les rapports évaluatifs mis à notre disposition sont basés sur des cahiers des charges spécifiques et n'ont pas nécessairement porté sur des termes de référence comparables, en fonction des pays d'implantation mais aussi des phases de mise en œuvre du programme. Par conséquent, certains critères tels que l'impact et l'efficience des programmes, ne peuvent pas être interrogés ici de manière suffisamment approfondie, faute de données exploitables.

En complément de la revue bibliographique, différents entretiens complémentaires ont été réalisés, plus nombreux qu'initialement planifiés[7], car ces témoignages nous ont permis de mieux appréhender les évolutions (notamment institutionnelles) des programmes, leurs effets et leurs potentiels, et de faire émerger l'implicite, pas toujours accessible dans la littérature étudiée. Notons d'emblée la qualité de nos interlocuteurs dont la maîtrise du PCPA, ses contextes, ses caractéristiques politiques et techniques, nous a donné accès très vite aux enjeux clés. Notons également leur profonde conviction quant aux capacités de l'instrument et, quoique critique et distanciée, leur démarche semble tournée vers une volonté d'apprentissage, qui le conforte.

Nous avons, chaque fois que cela était nécessaire, triangulé les points de vue. Néanmoins, nous n'avons pas à ce stade interrogé directement les acteurs localement implantés dans les territoires au Sud, qu'ils soient de la société civile, des pouvoirs publics français (postes diplomatiques ou agences locales de l'AFD) ou des pays partenaires. Ils sont interrogés dans la seconde phase du travail qui nous amènera à parcourir les terrains d'implantation des PCPA. Leurs regards pourront venir infirmer ou confirmer certains de nos propos et surtout nourrir la réflexion actuelle sur l'avenir des PCPA dans un processus d'apprentissage collectif.

A. La genèse d'un instrument pluri-acteurs, innovant et ambitieux

Créé au tournant des années 2000, l'instrument PCPA a été élaboré à un moment clé des relations entre les OSC et les autorités françaises, marqué par le renouvellement de l'approche et des outils de l'aide publique au développement. **Sa mise en place et son développement** depuis près de 20 ans, **s'inscrivent dans le rapport évolutif des sociétés civiles et des pouvoirs publics,** dans l'élaboration et le suivi des politiques publiques, **au Nord comme au Sud**.

1. Les OSC : des acteurs légitimes de la construction des politiques publiques

L'évolution des PCPA accompagne l'évolution du discours sur la place de la société civile dans l'aide publique au développement. D'acteur social, les **OSC jouent petit à petit un rôle « politique » et deviennent des interlocutrices des pouvoirs publics**. L'étude de capitalisation commanditée par le ministère français des Affaires étrangères sur les PCPA en 2007, le confirme : « S'il est un consensus propre au début de ce 21ème siècle en matière de coopération au développement, c'est bien celui de promouvoir la participation de la société civile à l'élaboration, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des politiques de développement »[8].

Après la réforme de 1999, le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) a mis en place un nouveau cadre de concertation et de financement intitulé *Nouvelle contractualisation* qui fait suite à l'évaluation de plusieurs instruments de financement des initiatives OSC dont les *programmes prioritaires*. Plusieurs associations ont alors travaillé avec les pouvoirs publics dans le cadre de la Commission Coopération Développement (CCD), pour redéfinir leurs attentes et leurs

[7] Voir annexe 2.

[8] Document de capitalisation d'expériences, *Mieux faire société ensemble, la contribution des PCPA à une rénovation du dialogue entre sociétés civiles et pouvoirs publics*, Paris, 2008.

priorités communes en vue d'**établir un dialogue renforcé entre société civile et pouvoirs publics et mener des actions plus efficaces**.

Ces espaces de concertation comme la CCD, instance interministérielle et pluri-acteurs, présidée et animée par le MEAE, ont contribué à revoir le cadre de partenariat et de financement et ont donné lieu à des actions tangibles. Ils ont permis de développer plusieurs instruments de financement dont les PCPA, programmes concertés entre OSC françaises et partenaires du Sud, pouvoirs publics français et partenaires, qui affirment petit à petit leur ouverture à d'autres acteurs de la société civile : collectivités locales, syndicats, OSIM, acteurs académiques et acteurs économiques.

Aujourd'hui reconnus, les PCPA sont ainsi nés du postulat établi par le MEAE selon lequel : « 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 »[9]. L'objectif poursuivi est alors de **promouvoir une meilleure participation de la société civile dans l'élaboration des politiques publiques au Sud, à travers la contribution au renforcement des capacités des OSC et la mise en place d'un cadre d'échange et de dialogue entre OSC et avec l'État**. Cette approche « multi-niveaux » dans l'élaboration de ces programmes n'est pas régie par une logique « projet » mais plutôt par la volonté au long cours de promouvoir le partage de décisions collectives et sans cesse renouvelées sur les objectifs et les orientations du programme[10].

L'évaluation des programmes prioritaires

D'après Bonis Charancle J. M., Vielajus M. et al., *Evaluation Stratégique de l'instrument PCPA*, 2012, p. 17.

Les programmes prioritaires apparaissent comme les "ancêtres" des PCPA. Ils avaient pour objectif de "soutenir l'initiative de plusieurs OSI regroupées autour d'un chef de file pour la mise au point et la réalisation d'actions communes au Nord comme au Sud, en fonction des objectifs communs arrêtés après concertation entre les organismes privés et les administrations concernées" (Rapport CCD). (…). L'évaluation transversale des programmes prioritaires a mis en avant les conclusions suivantes[11]:

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

D'où un certain nombre de recommandations (élaborées en 2000-2001) en faveur d'un nouveau type de programme "concerté" dans lequel seront recherchés :

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

Un autre "concepteur" rappelle que "l'idée de départ était de rechercher une cohérence entre les actions d'un groupe réduit d'acteurs et de dépasser le traditionnel binôme Nord-Sud. Une des innovations était la volonté d'encourager une co-maîtrise d'ouvrage des

[9] *Ibid.*

[10] Martin Vielajus. « L'aide publique au développement et la gouvernance : Quelles approches nouvelles en matière d'allocation de l'aide? ». Institut de recherche et débat sur la gouvernance. Décembre 2007. Disponible sur : http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-288.html

[11] Nous n'avons pas eu accès au document source suivant : *Synthèse des évaluations des programmes prioritaires,* CIEDEL, 2001.

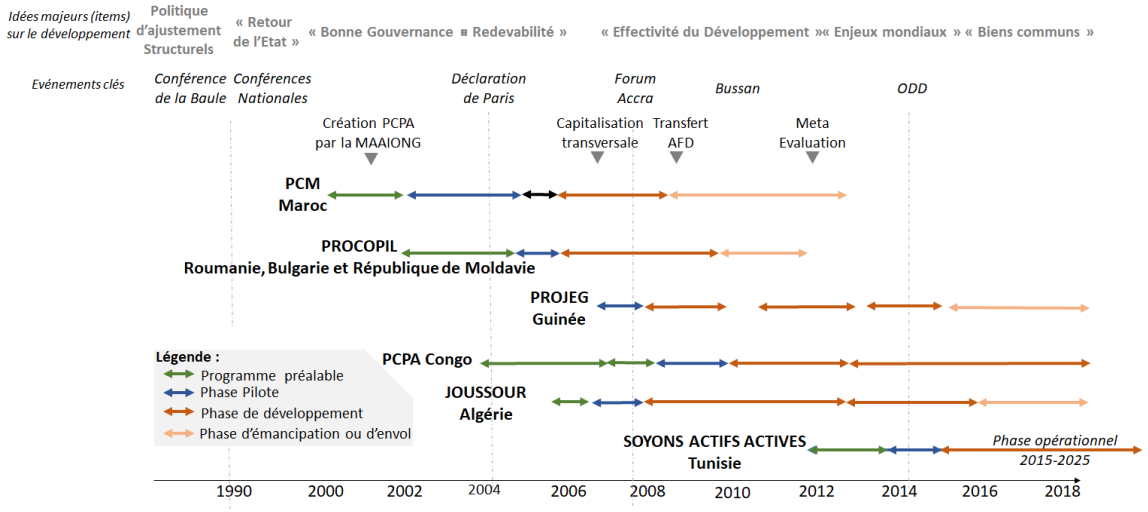
programmes avec les pouvoirs publics français. Le MAEE voulait être porteur ; à la fois s'alimenter et alimenter ".

2. Un instrument contextualisé : une réponse française pour appuyer la société civile dans sa relation partenariale

a. Des bouleversements dans l'aide au développement

L'émergence des PCPA s'inscrit aussi dans le contexte international de rénovation de l'aide au développement, dans lequel des notions telles que la « bonne gouvernance » prennent une place grandissante à partir des années 2000.

Illustration : Frise historique simplifiée des PCPA (la frise complète est disponible en annexe)



La France partage avec la Commission européenne la conviction que le **processus d'émergence d'une gouvernance légitime dans les pays du Sud ne peut résulter que des débats internes à ces sociétés** et non d'un modèle extérieur imposé[12]. Elle obtient l'inscription de cette position dans les accords de Cotonou. La « gouvernance à la française » se focalise sur le soutien aux acteurs de proximité, localement implantés, et considère alors les **OSC comme des acteurs particulièrement légitimes**, dotés d'une expertise technique et d'une capacité à se mettre en réseaux, pour contribuer à atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)[13]. Les documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP ou CSLP : cadre stratégique de lutte contre la pauvreté) mis en place par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale (fin 1999) sont alors élaborés dans les pays du Sud avec la participation des acteurs « sociaux ». Cette approche d'une meilleure gouvernance va conduire à l'établissement de programmes de coopération et de partenariats entre le MEAE et les acteurs non étatiques du Nord et du Sud. L'instrument PCPA apparait alors comme une réponse française, concertée, au nécessaire appui technique et financier de la société civile par les pouvoirs publics, dans sa capacité d'action et de plaidoyer[14].

La réflexion sur les approches multi-acteurs et sur les enjeux de cohérence des politiques monte progressivement dans l'agenda international de l'efficacité de l'aide et du développement :

[12] Martin Vielajus (2007), *op. cit.*

[13] Coordination Sud. "How DAC members work with civil society organizations: an overview" OCDE, juin 2011.

[14] *Mieux faire société ensemble. op.cit.*

conférences de Monterrey en 2002, de Paris en 2005 et enfin d'Accra en 2008. Le document de capitalisation des PCPA « Faire société ensemble » faisait partie de la contribution officielle de la France à Accra, actant ainsi sa reconnaissance aux programmes et son souci de les rendre visibles sur la scène internationale.

b. La relation étroite des PCPA aux « Histoires » locales

Si l'époque est à l'implication politique croissante de la société civile du Sud (notamment en Afrique francophone, comme l'attestent le discours de la Baule[15] ou les conférences nationales des années 1990 au Mali et au Bénin), l'affirmation du rôle de la société civile est cependant intimement liée à l'histoire spécifique de chaque pays d'implantation des PCPA : Roumanie/Bulgarie/Moldavie, Maroc, Guinée, Algérie, Congo et Tunisie.

Elle diffère selon le **contexte socio-politique de chaque pays et notamment son degré d'ouverture au dialogue avec la société civile et d'acceptation ou de reconnaissance des « contre-pouvoirs »**[16]**.**

Tableau : Principales caractéristiques des contextes pays au moment de la mise en place du PCPA[17]

	PCM	PROCOPIL	PCPA-Congo	Joussour	Projeg	Soyons Actifs
Contexte politique	Transition démocratique	Transition démocratique avancée Intégration dans l'UE (Roumanie et Bulgarie)	Faible intérêt à collaborer avec la société civile Instabilité	Faible accès des OSC aux pouvoirs publics au niveau national	Sortie de crise, transition politique, tensions communautaires	Transition démocratique Post printemps arabe
Contexte de la société civile	Effervescence de la société civile Montée des entrepreneurs sociaux et militants	Professionalisation en cours	Faible capacité de plaidoyer et d'action Ancienneement dans l'opposition au gouvernement Importance des organisations chrétiennes GONGO fortes	Faible et sans structuration collective Membres du PCPA à la recherche d'un espace de modernité et d'échanges	Risque de crise de légitimité Unité forte suivie d'une remise en cause des « grands acteurs OSC »	Effervescence de la SC Émergence de nouvelles OSC Tensions entre nouvelles et anciennes OSC

[15] Lors de la 16ème conférence des chefs d'État de France et d'Afrique, le 20 juin 1990, le discours du président Mitterrand à la Baule va proposer un schéma fondé sur le système représentatif, des élections libres, le multipartisme et affirme que l'aide de la France sera conditionnée aux efforts démocratiques. « La Baule » va accompagner, inspirer ou amplifier les mouvements démocratiques à l'œuvre en Afrique.

[16] *Mieux faire société ensemble,* op. cit., p. 6.

[17] Travaillé à partir de Bonis Charancle J. M., Vielajus M. et al., *Evaluation Stratégique de l'instrument PCPA*, 2012, p. 48 (tableau 6).

Relations intimes de l'histoire des PCPA avec l'histoire de leurs pays d'implantation – quelques exemples

PROJEG

La Guinée est emblématique puisque le PCPA fut un temps reconnu comme un outil de résolution des conflits, jusqu'à ce que l'histoire du pays en fasse un outil de sauvegarde de l'État de droit. Moctar Diallo, coordinateur du PROJEG témoigne : « La Guinée est un pays où la société civile a fortement marqué l'espace politique. D'abord nous étions entourés de pays en guerre. Ensuite, il régnait en Guinée un régime totalitaire. Lorsqu'un nouveau système s'est installé, à la fin du règne de Sékou Touré, la société civile s'est mobilisée, il y a eu un appel d'air : des membres de la diaspora sont revenus au pays et ont créé des associations qui se sont pour certaines regroupées au sein du *Forum des ONG pour le développement durable*, précurseur du Conseil national des OSC guinéennes. Dans son repositionnement, la société civile est alors fortement appuyée par la République française : le contexte est à l'annulation de la dette. En 2007, il y a un soulèvement de la jeunesse qui finit dans un bain de sang sur le Pont du 8 novembre. Puis, intervient le coup d'État militaire en 2009 qui fait suite : la mort du Président Lansana Conté : les libertés sont suspendues. Règne alors le chaos institutionnel : les droits de l'Homme sont bafoués, les libertés publiques suspendues. Le PCPA devient un espace politique de construction de liens entre acteurs de la société civile d'abord et ensuite acteurs de la société civile et partis politiques, c'est la 1ère action phare du PROJEG qui réunit les syndicats et le Conseil pour travailler ensemble en faveur du retour de l'État de droit (mise en place des Forces Vives). Plusieurs responsables du Conseil sont nommés à des postes de Ministres dans le gouvernement de transition qui sera accusé plus tard de détournement de fonds, ce qui érode la crédibilité des acteurs de la société civile. Le PCPA s'adaptera encore et travaillera alors sur la transparence et l'exemplarité de la société civile… ».

PCM

Au Maroc, Fatima Chahid témoigne des trois périodes clés qui ont fait évoluer les relations (plus ou moins conflictuelles) entre l'État et la société civile et ont indirectement agi sur le PCPA : 1) l'arrivée de la gauche au pouvoir après 40 ans de confrontation avec le régime (1998), une alternance consensuelle souhaitée par le Roi (Hassan II) et une légère ouverture des pouvoirs publics à la société civile notamment au travers de quelques appels à projets en faveur des associations ; 2) l'arrivée de l'actuel souverain au pouvoir (Mohamed VI), donnant des signes d'ouverture politique et marquant un intérêt particulier pour la société civile notamment à travers l'octroi de distinctions aux associations ; 3) enfin, le processus de la justice transactionnelle (2004)[18] qui permet de créer des liens plus étroits entre OSC et État. Fatima Chahid, précise : « si on ne fait pas ces connections à l'histoire du pays, on ne peut pas comprendre l'évolution de la société civile. À mon sens, il est important de mettre en évidence les faits politiques saillants qui ont eu une incidence sur l'évolution positive ou la régression de la société civile et de les mettre en perspective avant de proposer d'établir des mesures d'impact ou d'imputer des effets aux programmes, comme par exemple au PCM, lorsqu'ils ne font que contribuer à l'évolution des contextes ».

PROCOPIL

Selon Solidarité Laïque, « ce programme s'est inscrit progressivement dans le processus d'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie au sein de l'Union européenne. Il a contribué au renforcement des capacités des acteurs associatifs agissant sur la protection des enfants et à

[18] L'instance équité et réconciliation, la commission marocaine pour la vérité et la justice composée de membres d'institutions politiques et de militants associatifs qui élaborent la stratégie marocaine en matière de réparation des victimes des « années de plomb », etc. qui va clôturer cette phase sombre de l'histoire du Maroc.

leur capacité de contribuer à l'élaboration de politiques publiques sur une thématique, alors prioritaire pour les pays du PROCOPIL et pour la coopération française : la protection de l'enfance »[19].

c. Des évolutions institutionnelles

Dès l'origine de l'instrument, les pouvoirs publics français (MEAE[20] puis MEAE et AFD) adoptent un **double positionnement à la fois de bailleurs et partenaires de l'action**. Ce positionnement constitue un des aspects novateurs de l'instrument mais est en même temps à géométrie variable selon l'engagement des parties prenantes. On constate, selon les PCPA, **3 niveaux d'engagement des pouvoirs publics français : un positionnement de témoin-garant, un positionnement technique et un positionnement plus politique**.

Ce positionnement dépend de l'institution « donneuse d'ordre ». La gouvernance multi-niveaux, le dialogue politique avec les OSC et les relations entre les pouvoirs publics et les sociétés civiles sont des sujets centraux pour les pouvoirs publics français. Si le MEAE et l'AFD portent une stratégie commune dans ce domaine, ils considèrent parfois leurs rôles/métiers différemment, avec des approches parfois plus techniques et parfois plus politiques.
Un représentant de la société civile du Nord, impliqué dès l'origine dans les PCPA témoigne : « À l'origine, le MEAE a adopté un positionnement politique avec une forte volonté de renforcer la société civile et de contribuer à renforcer le dialogue entre cette société civile et les pouvoirs publics dans les pays partenaires. Il y avait une dimension citoyenne et militante. ». Suite au transfert de la compétence (financement des initiatives OSC) en 2009 du MEAE à l'AFD, on peut interroger la répartition des rôles désormais établie entre less deux institutions. **Le PCPA apparaît aujourd'hui comme un outil de dialogue, légitimé par le soutien du MEAE et l'implication des ambassades, délégué dans sa mise en œuvre à l'AFD et aux partenaires qu'elle finance.** Les rôles du MEAE et de l'AFD peuvent parfois se recouper mais il est important que les deux institutions se concertent étroitement pour une efficacité optimale de ces programmes. Le **MEAE apporte la légitimité de son dialogue avec les autorités**, met son **poids diplomatique** « dans la balance » pour légitimer le dialogue avec les OSC quand **l'AFD apporte son suivi technique et sa connaissance de la société civile.**

En raison de cette répartition des rôles restée « implicite », le **positionnement adopté par les acteurs dépend de l'importance 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) que de l'AFD (services centraux et agences).** Il faut noter la volonté qui varie selon les périodes, de promouvoir la place de la société civile en général et les PCPA en particulier dans le cadre d'accords bilatéraux de coopération entre la France et les pays partenaires : « Au Maroc ça avait été le cas, puis ça ne l'a plus été. Cela s'est ressenti après coup. », avance à cet égard Solidarité Laïque.

[19] Le rôle du poste diplomatique français en Roumanie fut prépondérant dans la mobilisation des autorités nationales notamment par l'ambassadeur de l'époque, Mr Philippe Etienne, qui a pu accompagner le développement de la démarche PCPA en tant que DGCID (entretien avec Alain Canonne).

[20] 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 Premier ministre 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 fait mention le soutien à la coopération entre OSC en général et la mise en place d'un PCPA en particulier.

Implication de la coopération française dans le PROCOPIL – comment chacun trouve-t-il sa place ?

Lors de la journée de restitution de la capitalisation du PROCOPIL, un représentant de la DGM/CIV[21] rappelait en 2014 que le MEAE avait été particulièrement impliqué dans toutes les étapes de ce programme, depuis 2005 et jusqu'à 2012. Il soulignait l'importance pour la coopération française de participer pleinement au pilotage de tels programmes[22].

De manière unanime, cette implication apparaît comme un facteur important du succès du programme, et un levier majeur d'implication des autres acteurs publics (français et locaux). Pour les associations, cette implication est un gage de qualité, de sérieux et de reconnaissance du programme vis-à-vis des pouvoirs publics du pays. Pour la coopération française, cette implication est un moyen de mieux connaître la société civile d'un pays et de créer des liens durables avec une diversité d'acteurs associatifs[23].

Parallèlement, les dynamiques de coopération non gouvernementales (OSC, fondations privées, etc.) et de coopération décentralisée ont occupé une place de plus en plus prégnante dans la mise en place de nouveaux outils bilatéraux durant cette période, au travers par exemple des contrats de désendettement et de développement (C2D)[24]. En Guinée et au Congo notamment, le MEAE a été proactif pour que le C2D intègre les OSC dans les comités d'orientation stratégiques (COS) pour qu'elles fassent entendre leurs voix dans les choix opérés et désormais partagés. L'idée était de permettre un « contrôle citoyen » exercé par la société civile sur l'utilisation des fonds issus de l'annulation de la dette. Ces dynamiques et l'émergence des PCPA se sont nourries mutuellement. Ainsi, dans le cas congolais, le PCPA a préparé la participation de la société civile au COS du C2D et porté « administrativement » le séminaire de lancement puis de bilan de la plateforme congolaise sur la dette.

De l'idée du C2D à la naissance du PROJEG

Selon Aide et Action Guinée, « l'idée même du PROJEG, en Guinée, a émergé de la volonté des OSC guinéennes et françaises de travailler à la construction d'un cadre de concertation partagé sur l'annulation de la dette. L'idée était de créer un outil qui accompagnerait la société civile guinéenne, avec l'appui des acteurs français, au contrôle citoyen de l'annulation de la dette. Le C2D s'est finalement mis en place en 2012, au travers notamment de la plateforme d'information et d'action sur la dette qui existe encore aujourd'hui ».

Les relations de l'AFD avec les dynamiques PCPA devraient encore évoluer à l'avenir et des agents de l'AFD nous ont confié souhaiter une implication croissante des agences locales et des divisions sectorielles et géographiques du siège. D'autant plus que les relations partenariales entre l'AFD et les OSC se sont fortement développées ces 10 dernières années, et plus encore depuis le transfert du mandat gouvernance du MEAE à l'AFD en 2016. 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. C'est également l'occasion pour l'AFD de parfaire les outils et pratiques de dialogue avec la société civile dans les pays partenaires au-delà des échanges qu'elle a avec les instances étatiques des pays concernés.

[21] Régis Koetschet, délégué pour les relations avec la société civile et les partenariats (DGM/CIV) à la Direction Générale de la mondialisation, du développement et des partenariats au MEAE en 2014.

[22] Solidarité Laïque - Compte rendu de la journée de restitution de la capitalisation PROCOPIL – 2 avril 2014.

[23] Fiche pédagogique n°1 « Une gouvernance pluri-acteurs : comment chacun trouve t'il sa place ? » – Capitalisation du programme PROCOPIL – Martin Vielajus, Décembre 2013, p. 5.

[24] Le C2D (contrat de désendettement et de développement), constitue à partir des années 2006-2008 le principal outil bilatéral additionnel français de l'initiative PPTE (pays pauvres très endettés) d'allègement de la dette des pays dits en développement.

d. L'adaptabilité de l'instrument

La souplesse des PCPA est inhérente à cet instrument qui se développe dans des contextes complexes, elle est souhaitée et garantie par les procédures des programmes : 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. Il s'agit aussi de laisser l'instrument s'adapter aux évolutions des acteurs eux-mêmes dans leurs pratiques et leur positionnement.

> **Le rapport aux pouvoirs publics : prérequis ou objectif ?**
> Selon les chefs de file des PCPA, « La présence des pouvoirs publics (locaux en particulier) n'est pas forcément un prérequis des PCPA mais doit toujours être un objectif. C'est la flexibilité, la capacité d'adaptation et la volonté affichée des PCPA de sortir des logiques d'affrontements traditionnelles entre société civile et État qui importent (...). Au Congo, la relation avec les pouvoirs publics ne cesse de changer et on est tout le temps en train d'ajuster. Cette souplesse nous permet de nous adapter et de travailler tranquillement et en toute connaissance de cause. »

Alors qu'on compte 17 années de pratiques de l'instrument PCPA, cette flexibilité ne suffit plus à préserver le caractère innovant de l'instrument.

En effet, en 2001, l'instrument est innovant et ambitieux. Un agent de l'AFD estime même qu'il préfigure les ODD et le changement de paradigme dans le développement qui les accompagne. C'est **la place donnée à la société civile** au Sud qui est innovante, encore aujourd'hui : les PCPA sont partis du constat de rapports Nord/Sud déséquilibrés dans les programmes « classiques » de développement et ont « voulu toucher à l'altérité et au rapport de force en promouvant une gouvernance partagée ».

Le rapport sur la modernisation de la politique partenariale de développement et de solidarité internationale du député Hervé Berville, remis au Premier ministre en août 2018, réaffirme encore ce besoin de relations de territoires à territoires, dans lesquelles les acteurs s'apportent mutuellement et contribuent ensemble à élaborer des réponses aux enjeux globaux.

Il apparaît aujourd'hui nécessaire, au regard de l'agenda international, que l'outil PCPA **mette davantage l'accent sur la notion de *partenariat pluri-acteurs*, dans la recherche d'une plus grande cohérence des politiques publiques et en réponse aux enjeux communs tel que l'ODD 16 :** « promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes à tous 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 ».

3. Des principes fondateurs communs dessinent les contours de l'instrument

a. Un outil polymorphe

Les différents acteurs rencontrés et l'ensemble de la littérature grise décrivent le PCPA comme un outil certes innovant, mais aussi expérimental. En tant qu'« action publique d'inspiration internationale »[25], il s'adapte, on l'a vu, aux échelles nationales et locales dans les contextes spécifiques liés à l'histoire et la culture politique en place. Les PCPA ont été pensés et sont encore réfléchis comme des **espaces d'expérimentation de pratiques politiques et sociales**.

[25] Fred Eboko, 2015, *Repenser l'action publique en Afrique*, Editions Karthala, p. 82.

L'exercice d'une définition des PCPA n'est pas simple car ils sont polymorphes, évolutifs et singuliers au travers des pratiques et formes organisationnelles qu'ils ont chacun développées. Les acteurs (OSC, ambassade, État, agent de collectivités territoriales, etc.) considèrent différemment les PCPA : un outil de dialogue ou de renforcement des capacités, une dynamique réseau ou une nouvelle forme de partenariat entre pairs, etc.

Le vade-mecum de la Mission d'Appui aux Initiatives des ONG (MAAIONG) du MEAE (2002), chargée à l'époque de la relation avec les OSC et du financement de leurs initiatives, définit le PCPA comme **« un ensemble cohérent d'actions de développement rassemblant dans une zone donnée des acteurs institutionnels et non gouvernementaux autour d'une stratégie collective forte »**[26].

Ainsi, le PCPA est pensé comme un instrument de renforcement de capacités, de dialogue, de concertation, un dispositif financier d'appui aux actions d'OSC du Sud, mais aussi et surtout comme un espace où les membres élaborent une réflexion, une vision et un référentiel partenarial commun indispensable au travail pluri-acteurs.

Ce référentiel PCPA **n'est alors pas figé** et permet l'évolution de ses principes, au fil de l'eau, pour que l'instrument s'adapte au mieux aux enjeux, aux acteurs et aux territoires. Les principes, une fois définis, sont opérationnalisés et deviennent des valeurs partagées par les acteurs qui font dès lors réseau.

C'est la priorité thématique et sectorielle qu'ils ont choisi d'aborder qui distingue fondamentalement les PCPA entre eux. Ces choix ne sont pas toujours explicités d'emblée mais s'imposent dès la phase préalable, par les contextes dans lesquels ils s'inscrivent :

- PCM : jeunesse
- PROCOPIL : protection de l'enfance
- PROJEG : gouvernance démocratique / conciliation-réconciliation
- PCPA Congo : lutte contre la pauvreté (dans un contexte de réconciliation)
- Joussour : enfance et jeunesse
- Soyons Actifs/Actives : ESS, éducation et démocratie participative

Puis, les acteurs précisent les contours du programme et le « resserrement thématique »[27] **permet alors de faire travailler des organisations de différentes natures sur un même sujet. Des groupes de travail sectoriels ou thématiques, formels ou non formels, favorisent en cela les échanges de méthodes et de pratiques, créent la possibilité de faire entendre une voix collective plus forte et plus audible** et décuplent l'intérêt potentiel des pouvoirs publics qui peuvent alors mobiliser plus aisément le département ministériel concerné. Le travail par thématique ou par secteur assure une commodité dans la mobilisation des acteurs. L'effet démonstratif paraît plus visible et plus rapide, le travail de plaidoyer est ainsi facilité.

b. Un outil qui place l'acteur au centre des pratiques et renouvelle la vision de la co-opération

Au cours des quinze dernières années, la plupart des OSC du Nord ont développé des processus d'autonomisation de leurs bureaux et/ou de leurs partenariats au Sud à travers la déconcentration des fonctions liées à la décision et l'appui croissant à la structuration de la société civile locale (formation, gestion, transfert de méthodologies, ressources humaines, équipements, etc.)[28]. Ceci constitue un vrai tournant, puisque les OSC de développement étaient jusqu'alors organisées selon

[26] Bonis Charancle JM., Vielajus M. et al., *op. cit.,* p. 19.
[27] Bonis Charancle JM., Vielajus M. et al., *op. cit.,* p.80.
[28] Planche Jeanne, *Société civile. Un acteur historique de la gouvernance.* Paris, Editions Charles Léopold Mayer, 2007, p. 110.

un schéma où le siège de l'organisation se situait au Nord et s'occupait de la maîtrise d'ouvrage (supervision, conception des programmes et gestion de fonds) tandis que le Sud abritait les antennes locales ou les partenaires locaux en charge de la mise en œuvre des actions. Dans les années 2000, le partenariat Nord/Sud devient peu à peu un véritable enjeu qui bouleverse les pratiques traditionnelles de la coopération non-gouvernementale et les relations ne cessent alors de se rééquilibrer. Du renforcement des capacités des acteurs au Sud, on évolue peu à peu dans les PCPA **vers un triptyque « professionnalisation-concertation-influence »** décrit par Jean-Martial Bonis-Charancle et Martin Vielajus en 2012, **qui met en exergue le recentrage de l'action sur l'acteur, en l'occurrence les OSC nouvellement investies d'une mission d'influence (voir encadré)**. Au-delà des résultats de l'action, ce c'est la capacité de l'acteur à apporter des réponses aux enjeux identifiés qui importe véritablement.

L'ambivalence peut troubler car les objectifs des PCPA évoluent constamment dans ce triptyque. Comme le souligne un responsable de l'AFD « **l'objectif de renforcement des capacités des acteurs locaux et celui de participation ou d'influence des politiques publiques** sont deux objectifs qui progressivement se sont alimentés mutuellement pour devenir des **objectifs structurants des PCPA**. Si l'on poursuit l'objectif de peser et d'influer sur les politiques publiques, on va chercher des alliances, on va développer des stratégies de réseaux. Si on parle du renforcement des capacités des acteurs locaux, on va chercher à créer des ponts avec d'autres acteurs nationaux ou thématiques qui pèsent dans le pays et, à ce moment-là, les PCPA pourraient être plus innovants ». L'équilibre entre ces objectifs varie selon les contextes d'implantation (sociopolitiques, géographiques, etc.). Le temps est également une variable à prendre en considération : les phases des PCPA se succèdent et ne répondent pas nécessairement aux mêmes objectifs.

Le paradigme professionnalisation-concertation-influence

D'après Bonis Charancle J. M., Vielajus M. et al., *Evaluation Stratégique de l'instrument PCPA*, 2012, p. 28-29.

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

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

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

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. »

c. Un outil qui repositionne la gouvernance au service de la structuration associative…

Les PCPA sont aussi un dispositif financier dont la spécificité réside dans le rapprochement des acteurs institutionnels et non gouvernementaux. L'aspect novateur des programmes se niche dans la façon dont ils associent des pairs dans un jeu à 4, voire à 6, au sein d'**instances de gouvernance pluri-acteurs** réunissant OSC françaises et des pays partenaires, institutions publiques françaises et des pays partenaires et parfois syndicats, acteurs académiques, collectivités locales et territoriales, acteurs privés, etc.

Au-delà du dialogue, **la gouvernance partagée a amorcé de nouvelles façons de travailler ensemble, d'élaborer un programme, de le piloter et de l'évaluer conjointement**.

PCPA Joussour

D'après l'entretien avec le CFSI

« L'objet même des PCPA est de renforcer les sociétés civiles. Les fonds d'appui ont été utilisés en tant qu'instruments de structuration des associations. Ils ne sont pas l'addition de projets mais répondent à une stratégie d'ensemble, dédiée au renforcement des bases sociales et au développement d'une gamme de services expérimentaux utiles aux populations les plus défavorisées et pouvant ensuite être dupliquée par les pouvoirs publics le cas échéant. Le cofinancement de projets, dans le cadre des fonds d'appui a, par ailleurs, été utilisé comme un outil de renforcement des modèles économiques associatifs mais aussi des dynamiques territoriales engagées dans certains cas et a facilité des opportunités de dialogue des associations avec les pouvoirs publics, les acteurs économiques et les communautés bénéficiaires. En exigeant la mobilisation de fonds nationaux (entreprises, pouvoirs publics ou en participations des communautés bénéficiaires…), les associations ont pu diversifier leurs financements et ont renforcé leur ancrage ».

PROCOPIL

Dans chacune des instances de coordination de la deuxième phase du PROCOPIL en Roumanie, Moldavie et Bulgarie, les pouvoirs publics locaux et centraux étaient présents. Cette organisation s'est également retrouvée dans les comités de sélection des projets soutenus par les différents fonds du PROCOPIL. Les pouvoirs publics moldaves et bulgares ont été impliqués de façon très assidue[29]. Ce fut une véritable innovation car Les autorités publiques n'étaient habituellement pas conviées à la gestion des programmes des OSC.

d. …et de la démocratie

Les PCPA sont conçus pour soutenir les initiatives des OSC locales et françaises, dans leurs deux missions « politiques » :

- Peser sur la définition et la mise en œuvre des politiques publiques
- Contribuer à la gouvernance démocratique.

« Avancer ensemble »

D'après *Mieux faire société ensemble,* Document de capitalisation, 2008, p. 4.

« 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. 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

[29] *Mieux faire société ensemble. op.cit.* p. 20.

souvent leurs savoir-faire et acquis en termes de pratiques. En d'autres mots, les PCPA proposent à chaque groupe d'acteurs de chercher (et de trouver !) les axes sur lesquels ils peuvent avancer ensemble ».

Par ailleurs, pour certains chefs de file des PCPA, 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** ». Pour la plupart des acteurs interrogés, le renforcement des capacités n'est que le prétexte ou le passage obligé vers la construction d'un discours partagé autour de problématiques communes pour les inscrire à l'agenda politique, comme nous l'a évoqué une personne ressource : « On ne peut pas porter le plaidoyer sans renforcer les capacités et si on ne le fait pas, on ne s'inscrira pas dans l'agenda politique. Les choses sont liées et il n'y a pas de priorités, l'un ne peut pas avancer sans l'autre ». C'est ce que Daniel Neu a appelé dans le contexte guinéen les « **politiques leviers** »[30] : la société civile est capable de s'emparer d'une thématique et de faire des propositions pour contribuer à la construction des politiques sectorielles d'un pays, voire d'influer plus largement. Il n'y a donc pas de renforcement de capacités « hors sol » dans les PCPA, qui serait délié d'objectifs partagés de transformation de la société. L'objectif n'est pas de construire des prestataires de politiques publiques (qu'ils peuvent aussi devenir !) mais d'appuyer la collaboration entre des acteurs certes compétents sur le terrain mais surtout capables de défendre leurs idées, de les diffuser et de trouver des relais nationaux et internationaux.

La Realpolitik

D'après *Mieux faire société ensemble,* Document de capitalisation, 2008, p.4.

« On peut bien entendu souhaiter que le rôle de « contre-pouvoir » que doit avoir la société civile et qui constitue l'un des piliers de toute démocratie soit à terme une réalité dans plusieurs pays du Sud. Toutefois, il est important de rappeler que la dynamique PCPA n'a pas pour ambition de construire de nouveaux pactes d'alliance sur le moyen ou le long terme entre les OSC pas plus qu'elle ne s'est donnée pour objectif d'établir un partenariat institutionnel entre une société civile unie et un État. Inscrite dans le pragmatisme, dans ce que certains appelleront la « real politique », cette dynamique offre une occasion unique aux acteurs de conclure des alliances stratégiques de situation, de s'unir conjoncturellement, autour de thèmes et d'enjeux précis liés aux politiques publiques de développement. (…) En résumé, les acteurs investis dans ces programmes, qu'il s'agisse, au Nord comme au Sud, des acteurs OSC ou des représentants des pouvoirs publics (cadres intermédiaires dans l'administration, personnel diplomatique, décideur politique, etc.) ont fait le choix d'apprendre à dialoguer ensemble pour trouver le dénominateur commun qui permettrait l'élaboration puis la mise en œuvre de politiques globales de lutte contre la pauvreté. Pour ce faire, des espaces de dialogue « sécurisés »[31] hors des bureaux officiels ont été créés ».

PCPA Congo : l'approche par les droits

60 membres du PCPA Congo travaillent avec des publics vulnérables, dans les secteurs sociaux (aide aux enfants déscolarisés, aux filles-mères, aux veuves, etc.). Partant de ce constat et du fait que les plaidoyers des groupes « santé » (accessibilité des médicaments antirétroviraux pour le personnes vivant avec le VIH) et droits humains (conditions d'incarcération) atteignaient leur limite, le PCPA a souhaité répondre à l'appel à projets de l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'Homme – IEDDH – de l'Union européenne, lancé par la délégation de l'Union européenne à Brazzaville et a été sélectionné pour mener un projet fondé sur l'approche par les droits. Cinq groupes vulnérables (femmes victimes de violences, enfants et jeunes marginalisés, personnes vivant avec un handicap,

[30] Neu Daniel, *Évaluation intermédiaire du PROJEG*, septembre 2010.

[31] Par espaces sécurisés, les acteurs parlent d'espaces où ce qui a pu être dit ou entendu ne sera pas utilisé à d'autres fins. Cette sécurisation engage autant les acteurs OSC que les représentants des pouvoirs publics.

peuples autochtones et personnes vivant avec le VIH) ont été ciblés. La démarche vise à s'appuyer sur les OSC du PCPA pour aider ces groupes à s'organiser, et à porter eux-mêmes leur plaidoyer sur leur condition.
Le projet combine une analyse de la situation de ces groupes vulnérables par les OSC avec l'implication de ces groupes, leur priorisation par localité, l'implication des pouvoirs publics, et, de manière parallèle, des actions de plaidoyer, de communication ainsi que la mise en œuvre de 10 projets combinant au minimum deux des trois aspects suivants : sensibilisation, action concrète et plaidoyer. Dans quasi-tous les consortiums en charge des projets, figurent une association ou groupement de personnes vulnérables. Ils se trouvent ainsi associés à chaque étape. Le CFSI porte le projet, avec deux co-demandeurs : Médecins d'Afrique (Brazzaville) et Association Nationale pour l'Éducation Parentale (ANEP) (Pointe Noire).

e. Un outil de financement d'initiatives et de projets au plus près des territoires

En premier lieu, il faut souligner qu'en tant que dispositif de financement de projets, la valeur ajoutée des PCPA est d'avoir pu intégrer un nombre important d'acteurs, notamment d'OSC, **via un volume conséquent de projets multithématiques financés**, impactant ainsi de manière tangible la vie des populations locales dans les pays d'intervention, à l'échelle locale voire nationale. Le tableau ci-dessous s'attache à présenter quelques exemples de fonds d'appui mis en œuvre illustrant cette envergure des PCPA.

PROCOPIL Roumanie, Bulgarie et République de Moldavie	- Fonds de Soutien aux Initiatives Départementales (FSID) : 10 projets en Roumanie - Fonds de Soutien aux Initiatives Innovantes (FSII) : 49 projets - Fonds d'Appui aux Réseaux Départementaux (FARD) : 19 projets *Plus de 500 familles impactées en Roumanie et République de Moldavie (données pour la Bulgarie non disponibles)*
PCM Maroc	- Fonds d'appui à projet (FAP) : 15 projets sur PCM 2 et 3 *« 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 III, on dénombre 5000 participations de jeunes à ces activités. Cent cinquante organisations de la société civile et 30 acteurs publics en ont été membres ou partenaires. »* - Fonds d'appui aux initiatives régionales (FAIR) : 14 projets sur PCM 2 puis 13 Programmes Concertés Territoriaux (PCT) sur PCM 3 *« À la fin du PCM III, 100 organisations de la société civile membres ou partenaires du PCM et 78 acteurs publics avaient été investis dans les PCT. On dénombre plus de 5500 participations de jeunes aux activités des PCT, ces jeunes ont organisé directement 46% de ces activités. »*
JOUSSOUR Algérie	- Fonds d'appui aux projets (FAP) : 44 projets - Fonds d'Appui aux Initiatives Jeunes (FAIJ) : 30 projets - Fonds d'Initiatives Collectives de Rencontres (FICR) et Fonds d'appui aux Animations Thématiques (AT) : 16 projets - FAIL : 56 projets
PCPA Congo	- Sur les 43 projets financés sur la phase 2014-2018, 15 portent sur la progression associative/le renforcement des capacités interne, 22 sur des réalisations ou études collectives, en lien avec une plate-forme thématique, et 5 sur des infrastructures de développement local. - 43 projets financés sur la phase 2010-2013, dont 23 en consortium.

PROJEG Guinée	- Appel à propositions de 2008 : 38 projets soutenus - Appel à propositions de 2010 : 13 projets soutenus - Appel à candidature de 2011 sur la fiscalité locale : 11 projets soutenus - Appel à candidature de 2012 sur les droits de l'Homme : 5 projets - Appel à candidature de 2012 sur la transparence des ressources publiques : 10 projets soutenus À noter que tous les projets sont portés par des consortiums d'au moins 3 organisations (qu'elles soient membres ou pas du programme, seule l'OSC porteuse du consortium a obligation d'être membre). A partir de 2012, le programme n'a plus réalisé d'appel, l'outil n'étant pas adapté à la pérennisation. Il 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.

***

Les PCPA se sont donc inscrits dans un contexte d'évolution des principes de l'aide au développement. Ils sont l'une des réponses françaises[32] à la construction d'une gouvernance légitime dans les pays du Sud via une politique volontariste d'appui et de renforcement des sociétés civiles, du Nord comme du Sud.

Les PCPA sont ainsi nés du postulat établi par le MEAE selon lequel « 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 »[33].

Pour certains, l'instrument est également fondé sur d'autres hypothèses et principes communs :

- « Les sociétés civiles qui dialoguent entre elles, sont plus résilientes et deviennent vecteurs de pacification des sociétés », pour certains chefs de file des PCPA.
- « La professionnalisation est un préalable à l'acquisition par la société civile d'une crédibilité et d'une légitimité qui lui ouvrent la porte des débats politiques (…) Les 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 » [34].

Bien que basés sur un objectif et des hypothèses communes, les PCPA sont un outil polymorphe et évolutif. Ils se sont développés différemment selon les contextes et les « Histoires » locales, selon notamment le degré d'ouverture de l'État à la société civile, mais ont tous été implantés jusqu'alors dans des contextes particulièrement complexes. Latitude a été laissée aux acteurs qui pilotent les PCPA d'adapter l'instrument et ses pratiques aux défis qu'ils rencontraient. Chaque PCPA a en outre identifié le ou les thèmes sur lesquels le programme souhaitait agir en vue d'atteindre ses propres objectifs de contribution aux politiques publiques. Au-delà d'être un instrument de renforcement de capacités, de dialogue, de concertation, un dispositif financier d'appui aux actions d'OSC du Sud, le PCPA est donc un espace où les membres élaborent une réflexion, une vision et un référentiel partenarial commun, indispensable au travail pluri-acteurs. L'apprentissage du dialogue entre

[32] Cette réponse a été construite dès le départ entre pouvoirs publics et OSC françaises.

[33] Document de capitalisation d'expériences, *Mieux faire société ensemble, la contribution des PCPA à une rénovation du dialogue entre sociétés civiles et pouvoirs publics*, Paris, 2008.

[34] D'après Bonis Charancle J. M., Vielajus M. et al., Evaluation Stratégique de l'instrument PCPA, 2012, p. 28-29.

parties prenantes permet de trouver « un dénominateur commun qui autorise l'élaboration puis la mise en œuvre de politiques globales de lutte contre la pauvreté »[35].

Le principe de dialogue entre acteur du Nord et du Sud était inscrit dès le départ. Cette volonté de créer une dynamique dépassant les frontières s'est développée progressivement au travers de dynamiques « de territoires à territoires ». Cette approche transnationale peut être considérée comme une réponse aux enjeux mondiaux et de protection des biens communs promue par les ODD. Certains qualifient même a posteriori les PCPA des années 2000 de « proto-ODD », alors qu'ils étaient créés dans un contexte qui territorialisait encore les enjeux de développement entre Nord et Sud.

Les actions, réalisations et effets des PCPA méritent aujourd'hui d'être relus à la lumière des nouveaux enjeux liés aux contextes actuels : post printemps arabes, mouvements citoyens d'opposition au Burkina Faso, en Gambie, en RDC, au Sénégal, dynamique afro-diasporique des Ateliers de la pensée[36] depuis 2016, etc. Il n'en demeure pas moins que la place de la société civile dans les différents pays n'est pas un acquis atemporel et qu'elle reste l'enjeu majeur des PCPA.

B. L'opérationnalisation de la première génération PCPA : lecture critique et leçons apprises

Le caractère polymorphe de l'instrument, qui épouse les trajectoires historiques propres à chaque pays avec des thématiques différentes, ne permet pas une comparaison facile. Néanmoins, **à partir de la description de la logique d'intervention reconstituée des différents PCPA** (activités, résultats et effets – cf. annexe), **nous pouvons distinguer des éléments communs**. Les relations de causalité entre les résultats attendus et les effets observés seront néanmoins à creuser collectivement dans la phase de capitalisation.

1. Un réseau d'acteurs pluriels

a. L'appartenance des membres fondée sur des valeurs communes

Les PCPA regroupent en moyenne 100 à 150 membres. **Ils se sont construits grâce à l'instauration d'un climat de confiance partagé entre les membres et ont été bâtis sur un socle de valeurs communes**. Ce socle de valeurs **peut évoluer** au gré des phases des PCPA, du contexte national et international, des nouveaux enjeux de la coopération etc. Au fur et à mesure, une exigence affichée de réciprocité et de parité s'impose entre acteurs du Sud et du Nord. **Souvent une charte est co-élaborée** dès la phase pilote. Elle détermine les principes et les valeurs sur lesquels reposent les programmes.

Programme Concerté Maroc
Les principes de départ se sont opérationnalisés pour devenir des normes communes. Le PCM 1 promouvait les valeurs de « solidarité entre les sociétés civiles du Nord et du Sud, d'intégration de la dimension humaine de la coopération au développement, de respect de l'autre et d'ouverture au dialogue… ». Elles sont devenues dans la seconde phase (PCM 2) des principes d'action validés entre tous les acteurs et qui ont évolué vers des notions plus

[35] *Mieux faire société ensemble. op.cit.*

[36] Ateliers de réflexion qui se sont déroulés à l'Institut français à Dakar en novembre 2016 et 2017 sous la direction d'Achille Mbembe et de Felwine Sarr. Ces réflexions associent chercheurs, intellectuels et artistes africains et de la diaspora, et s'attachent à repenser les urgences et les défis à relever, à réfléchir sur les formes de collaboration susceptibles de donner davantage de visibilité, de densité et de force, à la pensée afro-diasporique afin d'accroître sa contribution dans la réponse aux défis qui interpellent l'Afrique et le monde.

complexes de « Parité, réciprocité, exemplarité, démocratie, transparence ou coresponsabilité ».

Comment intégrer Joussour ?
Entretien avec le CFSI
« Le processus d'adhésion des associations est simple : il faut être en accord avec les valeurs de Joussour, développer des activités en cohérence avec son objet social (enfance et jeunesse), être agréé, être parrainé par deux associations membres et payer une cotisation équivalente à 5 000 DZD pour les associations algériennes et 50 € pour les associations françaises. Ce qui induit donc que le processus est participatif.
Nous avons vite été confrontés à un effet « goulot » : beaucoup d'associations souhaitaient adhérer à Joussour mais nous nous exposions, à moyens constants, à une incohérence entre moyens disponibles et maintien de la qualité de l'action. Une assemblée plénière à 200 personnes ne se gère pas comme une assemblée plénière à 400 personnes, car cela a des incidences financières, complique la mise en débat, l'organisation logistique, l'animation, etc. En revanche, via l'ouverture d'espaces de dialogue, notamment en région, à des acteurs non-membres de Joussour, le programme est resté ouvert et a intégré 10 à 15% de nouveaux membres à chaque assemblée plénière, ce qui lui a permis par exemple d'intégrer des associations de jeunes qui souhaitaient rejoindre la dynamique. Les effets « guichets » ont été limités : en général, les associations qui avaient rejoint Joussour uniquement pour bénéficier des fonds d'appui ne sont pas restées car elles ne parvenaient pas à trouver leur place. (…) Certains membres historiques au sein des PCPA jouent, aujourd'hui, un rôle de locomotives : ils essaiment, accompagnent les organisations moins structurées, émergentes ou de jeunes sur leur territoire et au-delà, sur des champs thématiques précis. Nous sommes à la recherche d'un cercle vertueux qui est en passe d'être établi où le renforcement individuel des associations renforce ensuite le collectif d'associations qui renforce après l'entité associative. Il nous faut aussi, parfois, intégrer des membres d'une culture associative différente de celle de la majorité des membres, même si c'est dans une moindre mesure, car il est important pour nous d'avoir le regard de tous. »

Dans la plupart des contextes, en plus d'adhérer aux valeurs du programme, les membres entrants doivent être cooptés par d'autres membres. La cooptation permet de démultiplier la démarche et de s'ouvrir aux acteurs éloignés sur les plans géographiques, sectoriels, ou culturels tout en garantissant une certaine « proximité d'âme ». **La cooptation permet d'agrandir le réseau et sa couverture tout en limitant le risque de dilution des valeurs**. Elle ne doit pour autant pas conduire à uniformiser la dynamique et à se couper d'une capacité d'influence sur les *outsiders*, forcément plus difficiles à coopter mais pour lesquels la sensibilisation aux enjeux communs est tout aussi fondamentale.

En ne s'ouvrant qu'à un seul « type de société civile », le **risque de l'entre-soi** est réel, malgré la possibilité donnée à tous de solliciter le « guichet », devenant de fait, une porte d'entrée privilégiée. Le PCPA n'englobe pas toutes les composantes de la société civile du pays. Il engage dans un premier temps des OSC ayant des valeurs communes. Au fil de l'eau, les PCPA ont développé une réelle **volonté de s'ouvrir, notamment aux acteurs en région** où les initiatives conjointes, souvent moins structurées, comptent une moindre diversité des acteurs.

Au sein du PCPA Congo, l'ensemble des instruments (le fond d'appui projet (FAP) pour les dynamiques collectives en lien avec les plateformes thématiques et un FAP consacré aux projets réalisés de manière concertée dans le cadre du processus de développement local), a permis de toucher des acteurs dans les localités les plus éloignées. C'est tout l'intérêt des **fonds redistributifs** des programmes et des consortiums ou plateformes thématiques, qui ont vocation à être au plus près du terrain et à cibler les populations a priori les plus éloignées du centre de décision des PCPA.

Ces financements « en cascade » permettent d'appuyer les initiatives locales, d'impacter concrètement la vie des populations locales et de renforcer par conséquent la visibilité de l'ensemble du programme auprès des pouvoirs publics locaux. Ils sont essentiels à la bonne marche des PCPA.

Toutefois, **la capacité des PCPA à intégrer de nouveaux membres est nécessairement limitée par les moyens humains et matériels à disposition**. Un travail de cartographie des parties prenantes introduira la démarche de capitalisation. Il doit nécessairement être esquissé par les acteurs eux-mêmes. Il permettra notamment d'apprécier la représentativité des acteurs parties prenantes dans chaque PCPA, leur pouvoir d'agir, leur capacité d'interaction et leur influence. Il permettra plus largement de mieux appréhender ceux qui constituent aujourd'hui le cœur de chaque PCPA.

PCPA Congo : Fonds d'Appui aux Projets (FAP), une réponse aux attentes des OSC et un moyen de faire vivre la concertation avec les pouvoirs publics[37]

Les OSC congolaises à la fin du programme Dialogue Citoyen ont estimé être en situation de faiblesse pour engager un dialogue avec les pouvoirs publics par leur manque de capacité à réaliser des actions de terrain orientées vers l'amélioration des conditions de vie des populations, situation limitant leur crédibilité vis à vis des pouvoirs publics et donc leur capacité de concertation. En effet, l'accès aux financements est très difficile pour une grande majorité des OSC congolaises, étant donné le nombre restreint d'agences de développement ou de bailleurs de fonds intervenant au Congo Brazzaville.

A cet effet, les porteurs des projets ont trouvé à travers le FAP, une opportunité d'être visible non seulement vis-à-vis des populations mais aussi auprès des pouvoirs publics.

Soyons actifs, Soyons actives Tunisie

Entretien avec Solidarité Laïque

« Tous ces programmes sont construits par des gens qui d'emblée se sont énormément investis. Mais le jour où ils partent, il y a une vraie transition qui doit s'opérer. Comment on gère ça ? C'est un gros défi : comment on crée du *membership* et de *l'ownership* grâce aux logiques d'intégration, de parrainage, de compagnonnage, etc., tout en contrôlant le degré d'ouverture pour ne pas remettre en question la nature du programme et ses principes fondateurs ? On travaille souvent avec des gens qui n'ont pas l'habitude de se côtoyer et qui cèdent parfois d'abord aux jeux de postures ».

b. Du jeu à 4 au jeu à 6

Le « concept d'échanges et de collaboration pluri-acteurs, nommé **« jeu à 4 »** s'est peu à peu imposé dans l'imaginaire des PCPA »[38]. Il implique **4 catégories d'acteurs : les pouvoirs publics français et ceux du pays partenaire, la société civile française et celle du pays partenaire**. Il est le révélateur d'un instrument qui ne cesse de se transformer : « Le "centre relationnel" de l'instrument PCPA s'est déplacé fortement. On est passé d'un instrument franco-français dans lequel la société civile du Sud est en quelque sorte le "public cible" à un instrument qui promeut une relation de société civile à société civile, puis à une mise en avant du besoin de concertation entre acteurs du Sud »[39].

Le jeu à 4 intègre les parties prenantes selon une approche que l'on peut qualifier d'empirique et qui diffère selon que les programmes soient centrés sur le renforcement de capacités ou le dialogue, voire le plaidoyer. La présence des pouvoirs publics dans les pays partenaires fluctue aussi

[37] Christophe Mestre, Alain Moukouri, Rapport d'évaluation à mi-parcours PCPA Congo, Mai 2010 p. 16.

[38] Bonis Charancle JM., Vielajus M. et al., *op. cit.,* p. 22.

[39] *Ibid.*

selon les contextes politiques allant, pour les services centraux, de leur absence volontaire dans les instances de pilotage (PCPA Algérie), à une présence « personnifiée » ou une présence institutionnalisée dans le cadre du Maroc ou de la Tunisie. Cependant, il faut distinguer l'implication des services centraux de celle des services déconcentrés, l'une ou l'autre étant convoquée selon leur pertinence dans les programmes. La souplesse de l'outil permet justement de s'adapter à la présence des pouvoirs publics ou non, à leur participation formelle ou informelle. Nous pourrons dans la phase de capitalisation, interroger les résultats de chacun des PCPA au regard de la participation active de l'ensemble des parties prenantes.

De nombreux observateurs reconnaissent que la présence des représentants des pouvoirs publics français dans les pays d'intervention participe à légitimer l'instrument auprès des pouvoirs publics nationaux et encouragent leur mobilisation dans le processus. Toutefois, cette implication reste inégale selon les périodes et fait même parfois défaut, faute de priorisation du sujet localement.

Dans les instances du programme, les pouvoirs publics français sont représentés par la délégation pour les relations avec la société civile et les partenariats du MEAE et/ou le poste diplomatique, ainsi que la division du partenariat avec les OSC de l'AFD et/ou l'agence locale, sans que ces rôles ne soient interchangeables comme mentionné plus haut. Plus ces acteurs français sont présents, plus ils sont en mesure de faire le lien avec leurs homologues et d'autres espaces de concertation auxquels ils participent. La présence des ministères sectoriels par exemple est souvent facilitée par le MEAE ou l'AFD avec qui ils collaborent par ailleurs. Lors du dernier comité de pilotage du PCPA Soyons Actifs/Actives (novembre 2018), la présence conjointe d'un représentant du ministère de l'Éducation et de la Jeunesse français et du ministère de l'Éducation tunisien a été appréciée et encouragée par le MEAE et l'AFD. Au-delà des positionnements institutionnels, ces échanges entre pairs confortent des partenariats pérennes.

Le jeu à 4 a parfois évolué en « jeu à 6 » lorsque d'autres parties prenantes publiques étaient intégrées au programme : les collectivités territoriales ou autres autorités locales par exemple ont souvent joué un rôle déterminant, ou encore les acteurs académiques, et plus rarement les entreprises ou acteurs économiques.

Joussour

D'après le Rapport final de capitalisation du Programme Concerté Pluri Acteurs Algérie – Joussour – (Phase 2010-2012), Mohamed Arab IZAROUKEN, Pierre-Jean ROCA, p. 23 :

« Les collectivités territoriales françaises ont joué un rôle essentiel avec notamment l'apport de leur culture professionnelle, faite d'utilisation d'outils institutionnels et d'approche territoriale intégrée. Elles ont permis le déploiement d'un jeu véritablement pluri-acteurs, non pas « à quatre » seulement (comme le laissait prévoir le schéma initial) mais « à cinq » (quand les pouvoirs publics algériens centraux sont absents) ou « à six » (quand les autorités locales algériennes déconcentrées remplacent en partie leurs tutelles centrales). Elles ont relayé sur leurs territoires de référence (municipalité) les leçons essentielles que l'on peut tirer globalement, au niveau des citoyens, d'un programme tel que Joussour : les échanges entre jeunes français(e)s et jeunes algérien(ne)s sont possibles et riches d'enseignements dans le « vivre ensemble » ; ils ont aussi des retombées positives dans la pluri culturalité vécue « près de chez soi » (c'est-à-dire dans les municipalités françaises) ».

2. La gouvernance des PCPA

a. Une gouvernance complexe

La recherche d'une « bonne » gouvernance, transparente et équilibrée, est une des caractéristiques essentielles du PCPA. Elle implique 4 instances qui peuvent avoir des

dénominations différentes : l'assemblée plénière des membres ou assemblée générale (AP/AG), le comité de pilotage (COPIL), la structure locale de coordination et le chef de file, appelé aussi OSC garante.

Cette architecture est calquée sur la gouvernance associative et assure une certaine **continuité entre les instances de gouvernance des associations et celles de l'instrument** via :

- Une appropriation facilitée pour les membres déjà familiers de la vie associative
- Un apprentissage sur la concertation, le suivi et l'évaluation de l'action pour les moins aguerris.

Ce mimétisme associatif impacte les OSC localement et l'appréhension de cet effet pourrait être précisée lors des dialogues ultérieurs pour comprendre notamment le poids de l'expérience vis-à-vis de formations plus classiques. L'« **ancrage au Sud** » où sont positionnées les instances de gouvernance et les structures de coordination, est un symbole fort de connexion au terrain et d'appui aux OSC locales. Il implique toutefois une certaine distance avec les OSC garantes positionnées au Nord et **requiert donc une coordination et une communication exemplaires**.

Or, la multiplication d'instances différentes mais au sein desquelles se retrouvent en partie les mêmes acteurs peut **complexifier leurs modalités de mise en œuvre, voire générer des tensions** autour du partage d'information. Ces enjeux se retrouvent notamment autour du comité de pilotage. Différents éléments de réponses ont été apportés par les PCPA (cf. ci-dessous), démontrant que leur **gouvernance bénéficie d'un cadre certes, mais qui n'est pas figé.**

Enfin, alors que le co-pilotage opérationnel[40] entre les acteurs du Nord et du Sud est devenu une règle implicite des PCPA, certains acteurs locaux ont le **sentiment que les membres ne sont pas réellement sur un pied d'égalité dans les instances de décision,** notamment en raison du déséquilibre des compétences dans la maîtrise des méthodes de pilotage et de l'information. L'objectif de renforcement des capacités des PCPA est donc ici une clé pour permettre à chacun de jouer pleinement son rôle dans la gouvernance. Les témoignages parlent de décisions prises trop souvent en France et importées dans le pays partenaire. Cet élément pourra être interrogé ultérieurement.

b. L'assemblé générale et le comité de pilotage

L'assemblée générale (également nommée assemblée plénière ou comité régional dans le cas du PROCOPIL) se réunit une à deux fois par an. Elle rassemble l'ensemble des acteurs impliqués dans le PCPA et a une **fonction de suivi et d'orientation**.

Le **comité de pilotage (COPIL) a une place centrale** dans la gouvernance car c'est lui qui **conduit le programme, politiquement et stratégiquement**. Il réunit des représentants des différentes catégories d'acteurs impliqués dans les PCPA et désignés par l'assemblée générale. En effet, la diversité des acteurs du PCPA, leur localisation et leur nombre ne permettent pas leur présence à tous au sein du COPIL. Néanmoins, les procédures ont été mises en place pour assurer leur représentation et la prise en compte de leurs intérêts lors des COPIL. **Le dispositif est ainsi suffisamment souple pour intégrer de nouveaux acteurs,** comme par exemple dans le PCM ou Joussour où les jeunesses ont pu être représentées et intégrées au COPIL, en marche.

PCM : l'intégration des jeunes au COPIL
Dès 2007, il avait été prévu d'intégrer les jeunes au sein du comité de pilotage du programme. Lors de l'auto-évaluation de 2008, les jeunes ont exprimé des attentes fortes : « avoir

[40] Et non pas décisionnel.

davantage de lieux et de temps d'expression, et une présence plus importante au sein du PCM ». Face à leurs revendications, un processus a été initié pour les intégrer effectivement dans la gouvernance. Pour ce faire, les jeunes se sont d'abord rencontrés à leur propre niveau pour organiser des élections et choisir eux-mêmes leurs représentants[41].

Les **modalités de mise en œuvre du COPIL sont parfois complexes** et Joussour a de son côté formalisé son fonctionnement au travers d'un guide pratique. Pour bénéficier de l'apprentissage mutuel, tous ces éléments et produits de capitalisation mériteraient d'être mieux partagés, notamment dans un espace numérique inter-PCPA.

Des tensions peuvent apparaître au sein de la gouvernance du programme et dans les relations entre élus du COPIL et membres, notamment autour de la prise de décisions et de sa restitution aux membres. Elles peuvent être atténuées par une bonne communication et transparence sur les procédures mises en œuvre, par exemple : les **mécanismes de concertation et de consultation entre deux COPIL**, le rééquilibrage entre les salariés permanents des OSC et les élus, l'adoption d'un cadre et d'un plan d'action précis pour chaque PCPA, appropriables pour les administrateurs et lisibles pour les membres. Le PCPA Congo a développé des cycles de préparation/restitution des COPIL intéressants à cet égard.

PCPA Congo : Réunions de préparation et de restitution des COPIL
Selon la coordination exécutive, pour favoriser une plus grande appropriation par ses membres, le PCPA Congo a organisé des réunions de préparation ainsi que de restitution des COPIL auprès des membres du PCPA en région. Cela permet aux membres du programme d'agir en amont et de mettre en exergue auprès du COPIL des points d'attention que le COPIL pourra mieux prendre en compte ultérieurement. Ces rencontres organisées dans les régions sont ainsi l'occasion au-delà des comptes rendus de réunions de faire vivre le processus d'apprentissage en continu et surtout d'assurer une mobilisation des membres tout au long de la démarche. Ils témoignent d'une volonté d'ouvrir le COPIL avant et après à tous les membres.
Par ailleurs, le COPIL du PCPA Congo a une présidence tournante comportant chaque fois un co-président entrant, un président et un co-président sortant ; un membre est nécessairement français. Chaque session - semestrielle - du COPIL est ainsi présidé par un membre du COPIL différent, à tour de rôle.

Enfin, le PCPA est une structure temporaire rassemblant des partenaires autour d'enjeux communs relativement définis, et non un cercle de concertation pouvoirs publics/OSC pérenne. **Le comité de pilotage du PCPA doit, en conséquence, prêter attention à ne pas se substituer à ces cadres de dialogue réguliers**, même si ces derniers s'appuient parfois sur les PCPA comme sur un tremplin. Il doit plutôt adopter, comme le soulignait l'*Évaluation Stratégique de l'instrument PCPA de 2012 «* la stratégie plus pérenne consistant au contraire à investir le plus tôt possible les espaces de dialogues existants ». Néanmoins cette question renvoie à la durabilité des effets des PCPA et méritera d'être travaillée collectivement lors des mini-séminaires de capitalisation.

c. Les chefs de file et OSC garantes

Les PCPA sont coordonnés par des OSC françaises (Solidarité Laïque (SL), Aide et Action et le Comité Français de Solidarité Internationale (CFSI)) qui fonctionnent au moins pour deux d'entre elles déjà comme des réseaux (SL et CFSI). Ces trois structures ont la solidité financière, la **capacité**

[41] Rapport final – Étude sur les changements auxquels le PCM a contribué – Agnès Lambert, Slimane Aziki – Iram – janvier 2015 p. 45.

et la technicité requises pour assumer la charge et la responsabilité de garant vis-à-vis de l'AFD[42] : elles peuvent être impliquées sur un temps long et apporter un cofinancement à hauteur de 25% pour des projets dont le coût est de plus de 1 million d'euros/an en moyenne. Elles prennent en charge l'appui aux structures de coordination dans les pays partenaires.

Les OSC françaises coordinatrices n'adoptent cependant pas la même posture, ce qui questionne la perception que chacun a de son rôle et de sa mission au sein des PCPA : certaines se considèrent « chef de file » (Solidarité Laïque) quand d'autres se positionnent comme « garant » (CFSI), ce qui traduit des implications différentes. Certains valorisent un rôle d'animation de programme, tandis que pour d'autres le portage politique est indispensable. Cela pose la question d'établir au préalable les responsabilités et missions de l'OSC garante/cheffe de file des PCPA. Y a-t-il plusieurs positionnements possibles au-delà des critères administratifs, techniques et financiers exigés par l'AFD ? Par quelles instances du programme ce rôle doit-il être défini ?

Le dispositif français d'appui aux initiatives OSC de l'AFD qui finance les PCPA étant dédié aux seules OSC françaises, les OSC partenaires mais également les bailleurs de fonds et de nombreuses personnes ressources, s'interrogent de plus en plus **sur la nature, la diversité et le rôle de l'OSC garante** :

- Comment intéresser d'autres OSC à candidater sur ce type de projet ? Seules 4 OSC[43] ont à ce jour été volontaires.
- L'exigence de désigner une OSC française peut-elle être remise en question dans le cadre du dispositif d'appui à initiatives de la DPA/OSC ? Pourrait-on envisager un portage des PCPA par une OSC du Sud ou un binôme OSC française/OSC locale ?

Il apparaît clairement que **la demande du côté des OSC françaises est faible pour porter de tels programmes.** Les rapports soulignent souvent que « peu de structures sont intéressées par ces mécanismes ». Le rôle de chef de file semble lourd à gérer, chronophage et finalement assez risqué (vis-à-vis des bailleurs, des membres du programme, et de sa propre structure) et l'instrument encourt aujourd'hui le risque réel de ne plus susciter d'intérêt chez les OSC françaises.

d. Des enjeux de participation renouvelée

L'enjeu de participation est fort pour les programmes pluri-acteurs. Les PCPA reposent sur **l'hypothèse du bénéfice de l'« écosystème partenarial » qui permet de s'ouvrir à un certain nombre d'autres d'acteurs, de renforcer le dialogue et de sortir de relations partenariales bilatérales**. Dès lors, on doit se poser la question légitime du double mouvement observé : quelle valeur ajoutée du PCPA vis-à-vis de ses membres et quel apport des membres au réseau ? Faut-il un plafond de membres pour que le programme reste pertinent et efficace ?

Différents interlocuteurs questionnent les bénéfices des PCPA sur les territoires, notamment en France, où la motivation des OSC tend à manquer (l'évaluation de 2012 met en exergue la faible implication des OSC françaises au sein des PCPA). Les PCPA ne sont pas perçus comme une opportunité de renforcer les projets associatifs des organisations françaises, ces dernières ne voyant pas toujours clairement l'intérêt qu'elles auraient à soutenir la dimension internationale du programme. La prise en compte de l'interdépendance des enjeux liés à la mondialisation et l'intérêt croissant que suscitent les ODD pourraient venir contrebalancer ce point de vue autocentré.

[42] C'est le cas également du CCFD (un temps chef de file du PCPA Maroc et Cameroun) et du GRET qui furent impliqués dans les PCPA mais dont l'étude sortait du périmètre de l'exercice conduit ici.
[43] Le CCFD a été impliqué dans le PCM à ses débuts et dans le PCPA Cameroun.

En effet, certaines OSC membres rappellent qu'« au moment où le PCPA a été construit, il y a 17 ans, on voyait le Sud et le Nord de manière très différente d'aujourd'hui : on était beaucoup plus dans le renforcement de capacités des acteurs locaux et moins sur la gouvernance partagée ». Aujourd'hui, **la montée en puissance, dans les PCPA en cours de construction, de nouveaux acteurs historiquement familiers du « double espace »,** comme le Groupe de recherche et de réalisations pour le développement rural (GRDR), **ne permettrait-elle pas de développer davantage l'approche transnationale ou « translocale »** (de territoire local à territoire local) **de l'action** qui pour certaines personnes ressources est le devenir des PCPA ?

Les organisations de solidarité internationale issues des migrations dites OSIM sont peu mobilisées dans les PCPA et ce malgré une naissance concomitante du Forum des Organisations de Solidarité Internationale issues des Migrations (FORIM) en 2002 et des PCPA. Pourtant, **les OSIM sont fondamentalement des acteurs à prendre en considération dans les démarches transnationales du fait de leur positionnement et des projets qu'elles mènent sur le double espace.** Ces dernières années, on constate néanmoins une implication croissante des OSIM dans les PCPA : la Fédération tunisienne des 2 rives est un acteur dynamique de Soyons Actifs/actives, la diaspora est mobilisée dans Joussour, le PROJEG ou bien encore dans le PCPA Congo où sur les 19 membres français, 5 sont des OSIM et l'une siège au COPIL. Dans le cadre du PROJEG, un travail partenarial a été mis en place avec les associations de la diaspora guinéenne basées en France, notamment autour de campagnes de communication/sensibilisation lors de la crise Ébola, de plaidoyer pour des élections apaisées en 2015 ou la construction d'un cadre d'échange entre la jeunesse de la diaspora et les pouvoirs publics guinéens. Il y a eu au moins 4 projets avec la diaspora guinéenne.

Les difficultés à « faire une place » à ces acteurs, non pas nouveaux (ils existent depuis les années 1960 !) mais aux pratiques différentes, ont été largement partagées dans tout l'écosystème d'appui aux initiatives OSC. Certaines OSC expriment un malaise vis-à-vis de démarches jugées particularistes, voire communautaristes, en contradiction avec les objectifs universalistes de développement et le manque de professionnalisation qui pour beaucoup d'entre elles qui reposent sur des bénévoles, ne facilite pas la construction d'un référentiel commun de pratiques. La mutualisation des savoirs et savoir-faire entre toutes les sociétés civiles a encore de beaux jours devant elle, aussi au sein des PCPA.

Enfin, la majorité des acteurs soulignent **la présence des pouvoirs publics du pays partenaire comme une nécessité** pour répondre aux objectifs qu'ils se sont fixés. **L'échelle de dialogue avec les pouvoirs publics est alors questionnée et nécessite une mobilisation accrue des OSC territorialement implantées à l'échelon local, tant au Sud qu'au Nord.** Selon les contextes, le développement de la décentralisation au Sud rend **aujourd'hui nécessaire la pleine implication des collectivités territoriales** dans les PCPA, souvent timide voire fragilisée par un contexte de coopération décentralisée en souffrance. Certains interlocuteurs ont mis en valeur l'implication des collectivités locales françaises, notamment dans le cadre des PCPA Algérie, Congo ou Tunisie, qui a permis la mise en relation des territoires partenaires et français en ouvrant les PCPA à des acteurs moins familiers de la solidarité internationale et pour autant légitimes : associations de quartier, culturelles et sociales, etc. Ceci a également permis aux associations du Sud d'engager des relations avec des pairs, mobilisés en France sur les mêmes problématiques : jeunesse, démocratie participative, handicap, entreprenariat, interculturalité, etc. En France, la construction d'une politique publique locale ne peut s'envisager qu'avec une société civile forte, en capacité de représenter le collectif et d'apporter la contradiction et l'innovation. **C'est cette société civile composée d'acteurs de l'éducation populaire ou d'associations dites locales ou « de quartiers » qu'il est aujourd'hui intéressant d'intégrer plus fortement aux dynamiques territoriales enclenchées par les PCPA. La société civile n'est pas un espace homogène mais un espace au sein duquel l'interaction entre ses différentes composantes est toujours bénéfique.**

PCPA Congo : la mise en place de concertation locale avec les collectivités locales[44]

Un 3ème atelier de formation du groupe mixte (composé des animateurs locaux du PCPA, des représentants des collectivités locales désignés par leur hiérarchie et du responsable développement local de la cellule exécutive) s'est déroulé en juin 2014. Le thème était l'identification des priorités locales de développement pour amener les membres de la cellule exécutive du PCPA et les représentants des collectivités locales ciblées à maîtriser la méthodologie de fixation des priorités locales de développement. Plus spécifiquement, il s'agissait d'animer des concertations dans le but d'identifier les priorités locales de développement ; de les hiérarchiser à partir des critères définis ; de justifier les priorités locales retenues et construire une démarche de traitement collectif et planifié des priorités locales identifiées. Au terme de la formation étaient acquis : l'initiation aux concepts et principes et aux approches méthodologiques d'élaboration du budget participatif pour définir des priorités locales de développement, l'ébauche d'un plan d'action esquissant les perspectives d'utilisation des connaissances acquises au cours de la session de formation par les participants.

859 personnes ont participé à ces concertations sur l'ensemble des 14 territoires. Les participants ont identifié 207 priorités avec l'outil d'analyse : Atouts-Contraintes-Opportunités-Menaces.Ils ont réalisé un inventaire des structures existantes. Ils ont désigné des délégués pour participer aux concertations des délégués.

Joussour

Entretien avec le CFSI

« Le but premier des PCPA était de renforcer les sociétés civiles au Sud. Dans le même temps, les associations françaises se sont trouvées confrontées à de fortes tensions sur leurs ressources, de même pour les collectivités locales, ce qui se traduit par des niveaux d'inégalités conséquents et une coopération décentralisée qui s'amenuise.

À quoi peut servir une action de solidarité internationale sur le territoire au Nord ? Dans ce contexte, nous avons entrepris une démarche pilote sur 4 territoires en France : Bordeaux, Aubervilliers, Nanterre et Metz. Les effets sont inégaux et dépendent beaucoup de la manière dont les associations et les collectivités s'investissent et établissent des dialogues positifs. Bordeaux est un cas d'école !

Finalement, **la composition des membres de chaque programme et le positionnement de chaque acteur dans le « jeu » PCPA doit s'appuyer sur les référentiels nationaux singuliers adoptés dans chacun des PCPA. Lors du travail collectif sur la** cartographie des acteurs chaque référentiel pourra être explicité (composition[45], logiques, cadres d'analyse et de compréhension, objectifs) et redonnera du sens aux dynamiques pluri-acteurs intrinsèques.

3. Les espaces temporels et géographiques d'intervention

a. De l'étude préalable à la sortie : penser d'emblée la pérennité des PCPA

On distingue aujourd'hui **3 phases distinctes** dans les PCPA (d'une durée moyenne de 12 ans) :

1. La phase préalable et/ou pilote (1 à 2 ans),
2. La (ou les) phase(s) de développement (6 à 9 ans),
3. La phase dite d'émancipation, de transition ou de sortie (2 à 3 ans).

[44] Stéphane Vancutsem, Évaluation finale du PCPA en République du Congo 2014-2017, mai 2018.

[45] Les chefs de file ont une connaissance fine de la composition des membres des PCPA qui méritent d'être consolidée lors des mini-séminaires. Au-delà d'un annuaire des OSC participant, c'est avant tout une catégorisation des acteurs, de leur place dans le pays, leur implantation, la taille de l'OSC qui sera précisée.

La réussite d'un PCPA est souvent conditionnée à la qualité de sa phase préalable et en particulier à la définition du référentiel commun. C'est un temps où les hypothèses sont formulées, où un diagnostic est partagé entre les membres sur les enjeux et défis que la société civile (française et partenaire) devra relever et où (dans le meilleur des cas) une vision et un chemin de changement sont travaillés conjointement : « la phase de conception des PCPA est au moins aussi importante que sa phase de mise en œuvre » selon l'AFD. Dans le cadre du PCM par exemple, ce temps a été nécessaire « pour se connaître, bâtir un cadre de travail plus équilibré et s'engager vers une gouvernance partagée avec les pouvoirs publics »[46]. Cette phase souligne la **nécessité d'avoir recours d'emblée à une identification des acteurs pour chaque territoire**, de cartographier les rôles et aspirations de chacun, les grandes familles de pensée et d'action présentes sur les territoires pour optimiser la mobilisation et la représentativité des membres.

Qu'est-ce qui conditionne la pérennité des effets qui ont été générés par les PCPA ? On peut considérer que la **pérennité des PCPA est assurée si, à l'issue du programme, les dynamiques perdurent et les acteurs qui se sont rencontrés dans le cadre des PCPA continuent à travailler ensemble** et rendent audible la voix de la société civile locale. L'un des grands enjeux de la phase de sortie est de professionnaliser suffisamment les OSC pour qu'elles soient crédibles et jugées incontournables par les différents acteurs (communautés, pouvoirs publics, organisations internationales).

Certaines OSC **contestent la notion même de phase de sortie des PCPA, et préfèrent celle de phase de « transition »** visant l'autonomisation des dynamiques créées, au Nord comme au Sud, tant au niveau des projets de terrain soutenus que des compétences acquises, notamment la capacité des acteurs locaux à obtenir des financements diversifiés et à effectuer un plaidoyer vis-à-vis des autorités.

Cela pose plusieurs questions : quand et comment faut-il amorcer l'arrêt des financements de l'AFD ? Le PCPA a-t-il une durée de vie préalablement « déterminable » ? Comment choisir le bon moment pour favoriser une véritable phase de transition ? En fonction de quels critères et avec quel « modèle de sortie » ? Deux PCPA sont aujourd'hui clos et trois préparent la fin des financements français dédiés.

PROJEG

D'après le CAHIER n°3- Compte rendu technique et financier, compte rendu d'exécution intermédiaire relatif à la tranche n° 2, Projet de terrain – PCPA, Titre du projet : Programme concerté de Renforcement des capacités des Organisations de la société civile et de la Jeunesse Guinéennes - PROJEG

« Fin 2017, il ne reste au programme qu'un an et demi pour accompagner vers l'autonomie et la pérennisation 12 collectifs et 5 collèges régionaux, ce qui semble difficilement réalisable. Par ailleurs, le programme a pu obtenir de grands partenariats comme avec le PACV ce qui permet notamment d'envisager l'institutionnalisation des changements, notamment pour l'orpaillage, mais qui suscite par contre un surcroît d'activités. Ces grands partenariats témoignent d'une reconnaissance de plus en plus accrue du travail du PROJEG auprès de l'État et de grands partenaires comme la Banque Mondiale.

[46] Rapport final – Étude sur les changements auxquels le PCM a contribué – Agnès Lambert, Slimane Aziki – Iram – janvier 2015, p. 50.

Sur cette question de la sortie, le programme a beaucoup travaillé en :
- Faisant évoluer son dispositif d'un rôle de coordination vers un rôle d'accompagnement
- Sélectionnant 12 collectifs (sur la base de critères permettant d'entrevoir la capacité à se pérenniser) parmi ceux accompagnés par le PROJEG pour les appuyer dans leur autonomisation (convention sur la base des besoins identifiés et élaboration d'un plan d'accompagnement personnalisé)

Qu'est ce qu'un Collège Régional ?

C'est un espace-temps...

- **Un lieu** où se retrouvent 80 à 100 acteurs venus de toutes les préfectures d'une région.
- **Un espace où se rencontrent et apprennent à se connaître des acteurs d'horizons divers :** organisations de la société civile, élus locaux, représentants de l'administration, syndicats, etc.
- **Un moment d'échanges** qui se déroule pendant 3 jours et a lieu 3 à 4 fois par an.
- L'occasion pour les acteurs de **s'informer et de dialoguer** sur :
  - les décisions prises par les instances de gouvernance du PROJEG (l'Assemblée Générale et le Comité de Pilotage) sur les orientations stratégiques du programme
  - les activités soutenues par le programme (techniquement et financièrement)
  - les enjeux du territoire (problématiques locales et nationales, conflits, etc.)
- **L'unique moment où cette diversité d'acteurs peut se concerter, élaborer des initiatives collectivement et rendre compte de ses activités.**

- Demandant aux consultants de l'étude d'impact de réaliser un travail prospectif destiné à nourrir les collectifs dans leur travail sur leurs vision et avenir.
- Permettant aux collèges régionaux de construire leur modèle économique et de gouvernance pour perdurer et tester ce modèle pendant la dernière année (2019).

Certains interrogent aussi la pérennité que les pouvoirs publics français souhaitent pour ces programmes dans le cadre des « priorités que la France entend donner à sa politique et stratégie internationale », si l'on considère les PCPA comme un « instrument diplomatique, d'influence et un outil géostratégique ». Pour la société civile, à partir du moment où on est dans un jeu à 4, la stratégie doit être commune pour assurer ensemble la pérennité du dialogue une fois qu'il est mis en place, en étant soucieux de la façon dont il sert la stratégie de la France dans sa relation avec les pouvoirs publics des pays partenaires. Il n'est évidemment pas question d'interrompre les relations avec les pays partenaires sur les enjeux de société civile, comme évoqué par un membre du comité de pilotage : « Je vois mal comment la France pourrait arrêter au bout de 9 ou 12 ans sa relation avec le pays partenaire, mais est-ce que le PCPA est le bon outil pour continuer à travailler avec le terrain ? Encore faut-il interroger ce que ces acteurs (de terrain) veulent ! »[47].

Pourtant, la pérennisation du programme ne saurait être synonyme d'institutionnalisation. Dès lors comment trouver les moyens de la coordination, de l'animation, etc., des formes nouvelles que prendront les PCPA après l'arrêt des financements de la DPA/OSC de l'AFD ?

Un travail de simulation des conditions permettant une pérennisation des dynamiques issues des PCPA a notamment été esquissé sur le PCPA Congo.

PCPA Congo : Analyse de 2 réseaux existants (REIPER - Réseau des intervenants à la protection des Enfants en Rupture et la PGDF – Plateforme « Forêts ») au Congo assortie de recommandations pour orienter la phase de sortie[48]
- Un nombre limité de membres avec un recentrage thématique (en lien avec un PCPA qui tendrait progressivement vers un type « expertise sectorielle »)
- Un réseau qui fonctionne selon une logique hors-programme avec un plan de travail préalablement défini. Quitte ensuite à trouver diverses sources de financement pour mettre en œuvre ce plan

[47] *Ibid*
[48] Stéphane Vancutsem, Évaluation finale du PCPA en République du Congo 2014-2017, Mai 2018 p. 65

- Intégrer le plus possible dans les projets des frais de fonctionnement du réseau (exemples : réunions collectives, indemnités des leaders associatifs qui coacheraient les OSC les plus faibles ?)
- Le réseau serait géré/coordonné par les membres eux-mêmes (et non par une Cellule exécutive externe au réseau)
- L'approche de collaboration/dialogue avec les pouvoirs publics : les impliquer aux différents niveaux de mise en œuvre du projet, informer/sensibiliser/conscientiser les pouvoirs publics y compris auprès des futurs cadres de l'administration, avoir des alliés au sein des pouvoirs publics avec qui le contact est permanent. Remarque : cette approche est à mettre en lien avec l'approche qui pourrait/devrait être prônée par le PCPA en ce qui concerne les projets concertés territoriaux mais aussi les Fonds d'Appui aux Projets « spécifiques ».

b. Le maillage territorial

La question de l'échelle d'intervention territoriale s'est posée progressivement au sein des PCPA au point **qu'aujourd'hui le niveau local est aussi incontournable que le niveau national**. Faire réseau, c'est mailler le territoire, mais de quel(s) territoire(s) parle-t-on ?

Selon le CFSI, il est nécessaire d'appréhender les « effets qu'ont ces programmes sur nos territoires respectifs », au Nord et au Sud donc. Or, un PCPA qui fonctionne efficacement à l'échelle des territoires n'est pas un PCPA qui travaille au Nord et au Sud séparément mais qui travaille de manière transversale à renforcer le dialogue au sein des territoires et entre eux.

Au départ, les PCPA ambitionnaient de travailler à l'échelon national, pour peser ainsi davantage sur les politiques publiques décidées dans les ministères. Désormais, la recherche d'une présence au niveau local et d'une articulation entre action locale et action nationale est désormais commune aux différents PCPA. L'ambition est de renforcer mutuellement les deux échelons. Cette tendance se traduit par l'**affirmation de plus en plus forte du rôle des autorités locales, parallèlement à la mise en place des processus de décentralisation et au rythme de chaque pays y compris la France**. Ainsi, un représentant d'OSC française alors membre du PROJEG souligne « une tension entre la dimension nationale et la dimension locale ». Il n'avait à l'époque (1ère phase du PROJEG) pas convaincu mais sa volonté était de travailler à l'échelon local « car on ne peut pas construire une politique locale sans une société civile forte et sans laquelle il n'y a pas non plus d'État Nation ».

La décentralisation à l'œuvre dans les pays partenaires est venue confirmer la nécessité de travailler sur les échelons locaux en renforçant les acteurs dans leurs capacités à dialoguer et à agir de concert ; les PCPA présentent ainsi des acquis non négligeables dans les processus de mise en place de concertations territoriales entre société civile, services déconcentrés de l'État et autorités décentralisées (communes, région, etc.). Les formations menées sur la priorisation des enjeux locaux de développement dans le PCPA Congo peuvent être utilement portées au pot commun des pratiques de développement local de l'outil PCPA. De même, il est raisonnable de penser que les processus de décentralisation en cours au Maroc et en Tunisie ont bénéficié des pratiques développées dans le cadre du PCM et de Soyons Actifs/Actives.

Ces concertations territoriales, appuyées par les financements en cascade, améliorent la crédibilité des OSC auprès des pouvoirs publics par la visibilité des projets menés. Elles permettent également de rapprocher les OSC des populations par un ancrage social local renforcé et légitimé. **Elles développent le cercle relationnel des OSC par une meilleure connaissance des acteurs du**

territoire[49] **et leur permettent de « faire réseau » en décuplant ainsi leur capacité d'influence** auprès des collectivités déconcentrées et décentralisées**.** En Tunisie, par exemple, les scouts tunisiens ont élaboré un document de recommandations écrit par les jeunes de Sfax et présentant leurs principales propositions à mettre en place[50] dans le cadre des élections locales.

Ces démarches sont récentes et devraient rapidement porter leurs fruits sur les projets les plus jeunes tels que le PCPA Tunisie, conçu dans cet esprit dès sa genèse, et les plus expérimentés comme le PCPA Congo qui capitalise sur les deux phases achevées.

Soyons Actifs/Actives
Dans les différents territoires d'intervention, les acteurs ont développé une meilleure connaissance des caractéristiques locales et régionales tunisiennes. Ils ont réussi à créer des groupes locaux de bénévoles qui constituent aujourd'hui une base sociale solide pour les nouvelles associations, à organiser des ateliers d'analyse des problèmes dans les villages grâce à la formation des jeunes bénévoles. Dans 4 gouvernorats sur 8, un partenariat local avec les pouvoirs publics a permis d'établir des ponts de dialogue et de collaboration[51].
L'accompagnement de la démarche participative et du développement régional est un des axes de travail du PCPA pour favoriser la participation citoyenne[52].

PCPA Congo
D'après les pouvoirs publics interrogés, les OSC les aident à mieux apprécier les besoins exprimés par les communautés. Les pouvoirs publics reconnaissent la plus-value de l'approche (FAP3/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 la démarche[53].
La dynamique participative fut 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 se sont différenciées[54] avec le temps. La concertation et le dialogue « se matérialisent » plus à une échelle territoriale locale.

Néanmoins, le passage d'une échelle territoriale à une autre perturbe les acteurs qui parfois ne voient plus bien quels sont les objectifs visés et quels territoires ils doivent investir. **La mise en relief et la compréhension des interactions possibles, des passerelles entre le niveau local et national doit devenir un impératif** pour favoriser l'influence de la société civile dans les politiques publiques nationales.

PCPA Soyons Actifs/Actives
Une asymétrie dans la connaissance réciproque des sociétés civiles a été relevé par les tunisiens qui ne connaîssent pas le tissu associatif français. Des visites échanges en France sont à développer, des activités pour prendre connaissance des démarches initiées…[55]. On peut citer le projet de l'association bordelaise Cool'eurs du monde qui organise des échanges

[49] PCPA Congo - Rapport final Évaluation sur les questions stratégiques liées à la concertation territoriale et aux partenariats entre OSC – Stéphane Vancutsem COTA – mars 2016.
[50] Document transmis lors du comité de pilotage du PCPA Tunisie du 23 novembre 2018.
[51] Source Rapport d'évaluation Soyons Actifs Actives phase pilote.
[52] Rapport su séminaire des membres du PCPA autour de la décentralisation du 19 mai 2017.
[53] Source Rapport final de l'évaluation PCPA Congo 2014-2017 – mai 2018 p. 44.
[54]Rapport de synthèse – Consultation auprès des organisations de la sociétés civiles de Brazzaville – PCPA Congo – Youssouf Cissé – août 2017.
[55] Source : Rapport d'évaluation PCPA Tunisie p. 22.

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[56].

4. Appréhender la logique d'intervention : quels effets observés ?

Nous avons reconstitué les différentes logiques d'intervention à partir de la lecture des documents transmis et figurant dans la bibliographie (voir annexe), nous les avons complétés par quelques éléments émanant des entretiens effectués, puis nous les avons proposés pour relecture et commentaires aux chefs de file des PCPA concernés. **Nous sommes prudents quant à la déclinaison proposée des résultats et des effets** sachant qu'à ce stade du bilan évaluatif, sur l'ensemble des PCPA que nous avons à analyser, **4 ne sont pas encore terminés** (Joussour, Soyons Actifs/Actives, PROJEG et PCPA Congo). Nous n'avons donc pas le recul nécessaire pour appréhender l'ensemble des effets et leur pérennité, ni pour établir les difficultés rencontrées ou cerner les effets inattendus, sans avoir par ailleurs consulté l'ensemble des acteurs concernés. **Néanmoins une première lecture analytique nous autorise à faire émerger des éléments communs et d'autres divergents et à formuler des hypothèses**. Cette analyse mériterait d'être affinée en étant confrontée aux acteurs concernés : les mini-séminaires de capitalisation offriront cette opportunité.

a. Le dépassement de la typologie de 2012

La typologie[57] proposée par Martin Vielajus et Jean-Martial Bonis-Charancle dans la méta-évaluation de 2012 **semble, à première vue, toujours aussi pertinente**.

.	Principaux résultats attendus
PCPA « Incubateur »	○ Renforcement des capacités associatives de la société civile ○ Création d'espaces de rencontre pour la société civile ○ Amorce de dialogue avec les pouvoirs publics
PCPA « Expertise Sectorielle »	○ Organisation des acteurs dans les secteurs concernés ○ Fourniture de services essentiels ○ Influence sur des politiques sectorielles.
PCPA « Citoyenneté et État de droit »	○ Capacités « politiques » de la société civile ○ Transformation des pratiques du politique ○ Gains démocratiques.

Cependant, cette typologie, pensée en se **focalisant sur les actions et les effets de l'instrument dans les pays du Sud est aujourd'hui quelque peu bousculée** par la volonté grandissante d'impliquer les acteurs du Nord et donc d'agir aussi sur la société civile en France et sur les problématiques des territoires en France. Elle a essentiellement été pensée comme un outil de renforcement des capacités au Sud et ne permet pas non plus de caractériser un programme qui se développe dans une approche transnationale.

Étant donné que le renforcement des capacités des acteurs du Sud était l'enjeu principal lorsque les PCPA furent mis en œuvre, les démarches évaluatives qui ont suivi se sont toutes focalisées sur cet axe (cf. en annexe frise historique sur l'évolution des items du développement) et n'ont pas non plus vraiment considéré l'implication des acteurs du Nord, sinon comme un moyen pour atteindre

[56] Catalogue du PCPA Soyons Actifs/actives, 2018, p. 55.
[57] Bonis Charancle JM., Vielajus M. et al., *op. cit.*

les acteurs Sud. Pour autant, les témoins soulèvent l'apport du PCPA sur les OSC du Nord et tout son potentiel d'innovation croisée. Ainsi, dans le cadre du PROCOPIL, la rédaction d'un rapport alternatif sur les droits de l'enfant a été inspirée par les questionnements des acteurs roumains sur ce qui se passe en France autour de cette problématique.

Par ailleurs, cette évolution accompagne :

- **L'envie des acteurs du Sud de comprendre ce qui se passe au Nord** avec une meilleure connaissance des acteurs et des enjeux démocratiques et un questionnement sur les pratiques à l'œuvre,
- **L'implication des acteurs de l'éducation populaire** qui agissent ici et là-bas **ainsi que des collectivités territoriales françaises** selon leurs propres dynamiques territoriales de coopération.

Cette évolution a pointé une interrogation soulevée notamment lors de la création du REMAJEC[58] issu du PCM : l'avenir est-il dans un réseau d'acteurs marocains ou un réseau franco-marocain ? Les PCPA qui préparent leur sortie des liens financiers qui les lient à l'AFD sont également aux prises avec ce questionnement.

b. Trois grandes catégories de résultats

En analysant au plus près les PCPA, l'approche par la reconstitution de leur logique d'intervention (cf. annexe) nous permet d'expliciter les liens de causalité entre les objectifs, les résultats et les effets.

Trois grandes catégories de résultats obtenus se dessinent autour :

- Du renforcement des compétences des OSC,
- De leur mise en réseau,
- Et de l'influence sur les politiques publiques.

Ces catégories de résultats sont assez proches du triptyque « professionnalisation – concertation – influence » avancé par Bonis Charancle et Vielajus. Ces différentes grilles de lecture des résultats et des effets des PCPA pourront être re-questionnées par l'ensemble des parties lors des mini-séminaires pour en préciser les effets et également la pertinence.

À noter : les chiffres avancés sont des données quantitatives consolidées par les chargés de programme eux-mêmes au sein des organisations garantes, leur validité est en cela confortée.

En s'appuyant sur les résultats décrits dans la méta-évaluation et les résultats des derniers PCPA (Tunisie, Joussour, Congo, Guinée), on observe un socle minimum commun de résultats et d'effets qui contribuent à définir et caractériser les PCPA aujourd'hui.

Tableau : Socle commun de résultats d'un PCPA

Résultats en termes de renforcement de la société civile	Les capacités associatives	Formations organisées et outils développés
		Essaimage par le mode de gouvernance du programme

[58] Réseau qui a fait suite au PCM.

	Les compétences techniques	Amélioration des pratiques professionnelles par : Financements de projets (impacts plus grands auprès de petites OSC) et échanges d'expériences
	Les compétences politiques	Analyse politique
		Les différentes formes d'expression de la société civile (passage d'une logique d'opposition, dénonciation, mobilisation externe au profit d'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
Résultats en termes de mise en réseau des acteurs	Au niveau local	Cadre de concertation et de dialogue
	Au niveau national	Appui à des structures collectives existantes ou création de plateforme thématique
	Au niveau transnational	Mise en réseau des acteurs français et du pays
Résultats « politiques » des PCPA	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 adaptée 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

Le renforcement des compétences des OSC

Au sein des PCPA, l'apprentissage se fait par la mise en œuvre de projets mais aussi via la formation, l'échange d'expérience et l'appui à des initiatives concrètes. Il bénéficie à tous les acteurs parties prenantes des programmes, quel que soit leur nature et leur géographie.

C'est la compétence associative dans son ensemble qui est renforcée au travers de cette forme originale de gouvernance. Le renforcement des capacités des sociétés civiles se fait ainsi également sur les plans administratifs, financiers et institutionnels. Le fonctionnement des instances des PCPA basé sur la redevabilité associative, le partage de l'information stratégique et opérationnelle, la mise en débat et la validation des principales décisions est un puissant levier d'inspiration et de rationalisation des pratiques associatives des membres.

Le renforcement des capacités a parfois eu un **impact direct sur les bénéficiaires finaux**. Par exemple, **80 projets** de soutien aux services sociaux de prévention et protection de l'enfance ont touché près de 500 familles[59] en Roumanie, Bulgarie et Moldavie grâce au PROCOPIL. Il a également **parfois transformé le rôle des bénéficiaires et renforcé les dynamiques locales** comme dans Joussour où 12 des 40 projets[60] soutenus en 2018 ont été portés par des collectifs de jeunes, non constitués en association.

La professionnalisation des OSC au Sud reste pour certains néanmoins encore insuffisante, notamment dans leur capacité à mobiliser d'autres fonds pour les projets[61], objectivement mesurée par exemple par le MEAE et les ambassades sur leurs outils d'appui financiers tels que les PISCCA.

Par ailleurs, l'approche « programme associatif » du PCPA renforce les capacités associatives des acteurs par un mode de gouvernance concertée (cf. partie sur la gouvernance) et son mimétisme avec le fonctionnement de leur propre structure.

Notons également des **résultats considérables dans la production et la gestion des connaissances** : des liens sont établis avec le secteur académique contribuant ainsi à la production scientifique. En outre, d'autres acteurs sont ponctuellement sollicités dans des domaines variés, techniques ou artistiques (cinéma, photos, vidéos, musique, théâtre, etc.) et les productions émanant des PCPA connaissent parfois des trajectoires hors projet. À l'avenir, l'espace inter-PCPA pourrait être plus investi et garder la mémoire de toutes les productions réalisées et les valoriser.

Le renforcement des capacités des OSC enclenche des effets à plus long terme :

- Une société civile qui connaît son environnement institutionnel est en capacité de dialoguer avec les pouvoirs publics,
- Le renforcement de la base sociale et des instances de gouvernance des OSC,
- L'amélioration de leurs capacités professionnelles par la mise en place de services à leurs membres et de projets adaptés aux besoins de leur cible.

Les OSC du Sud et du Nord ont également gagné en compétences techniques (capacité de gestion projet, de gouvernance et d'organisation) renforçant ainsi leur crédibilité. Pour les OSC du Nord, l'échange et la confrontation avec les acteurs du Sud favorisent les questionnements sur leur propre projet associatif.

Soyons Actifs/Actives
Des actions comme la construction de consortiums franco-tunisiens, la définition d'une méthodologie participative dans la phase initiale ont permis une meilleure connaissance des besoins et l'élaboration d'un objectif commun à chaque consortium autour des diagnostics réalisés[62].

[59] PROCOPIL - Résumé de la journée de restitution de la capitalisation du programme du 2 avril 2014 – p.5.
[60] Voir : http://pcpalgerie.org/phase-2016-2019/
[61] Le MEAE a évoqué la difficulté pour des associations ayant participé au PCPA de bénéficier des fonds PISCCA en Guinée.
[62] Source : rapport d'évaluation Soyons Actifs/Actives, p. 20.

D'après le MEAE,
Au Congo « l'opinion du SCAC sur le renforcement des capacités de la société civile congolaise par le PCPA est mitigée. Pour preuve, des projets leur ont été soumis, notamment par des associations qui font partie de la plateforme PCPA et la qualité n'était pas au rendez-vous. Par ailleurs il nous a été rapporté que lorsque la société civile congolaise était invitée à participer à des réunions, notamment dans le cadre du Conseil d'Orientation Stratégique, ils manquaient globalement encore de professionnalisme. Une société civile dont les capacités sont renforcées est une société civile qui cesse d'être émotive. Les contre-pouvoirs politiques sont d'autant plus efficaces qu'ils sont structurés, sérieux et non dans l'invective ».

En Guinée « malgré les efforts déployés depuis 2010, la société civile en Guinée souffre encore d'un manque de professionnalisation qui nuit à sa crédibilité auprès des bailleurs. Même si ce projet a vraiment permis de renforcer la société civile, le SCAC regrette qu'il ne s'agisse que de quelques associations capables de faire du plaidoyer et formées, alors qu'elles sont trop nombreuses encore, notamment toutes les petites ONG, à être faibles et à ne pas être en mesure d'agir ».

Renforcements des Capacités au Nord, p.18-19[63] :
Joussour a créé 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 dans le domaine de l'approche projet.
Effets indirects/inattendus
Il faut au moins noter des effets et impacts pas forcément recherchés mais bien réels au bout du compte : « on a pris conscience dans ma structure, déclare un animateur social français, 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 pour des OSC très différentes quant à leur taille et à leurs finalités. « Nous ça nous a fait modifier notre projet pédagogique, et pas seulement vis-à-vis des jeunes français d'origine algérienne » ajoute un technicien d'une mairie.

Par ailleurs, l'émergence de leaders est un effet peu relaté, comme s'il allait de soi. Pourtant, il est à noter que les PCPA semblent renforcer autant les capacités collectives qu'individuelles des acteurs. Les PCPA permettent aux différents acteurs de lier individuellement des relations dans le cadre d'alliances ou de convergences d'intérêt. La « relation rénovée entre pouvoirs publics et OSC », exprimée dans la capitalisation *Mieux Faire Société Ensemble*[64], s'appuie notamment sur le rôle « *des cadres intermédiaires de l'administration* ».

Émergence de leaders ?
Joussour a fortement contribué à l'émergence de leaders du secteur associatif en Algérie. Différents parcours étayent cette conclusion :
- L'association Étoile Culturelle d'Akbou (ECA) a été choisie en 2014 comme point focal Anna Lindh pour l'Algérie. En 2015, ECA a organisé avec CUF les rencontres algéro-françaises « L'action locale pour et avec les jeunes ». Ce parcours est illustratif de la progression d'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 IMC-Nour

[63] Mohamed Arab IZAROUKEN, Pierre-Jean ROCA, Rapport final de capitalisation du Programme Concerté Pluri Acteurs Algérie– Joussour – (Phase 2010-2012), décembre 2012.
[64] Pp. 9 -14

; FAPH ; Wafa ; Kenza ; Petit Lecteur ; Graines de Paix ; etc.). Ce résultat mérite d'être particulièrement souligné.
- D'autres parcours montrent l'émergence de leaders sur leurs métiers. L'association IMC-Nour par exemple est responsable à Oran de plus de 200 enfants.
- Un membre est devenu association nationale (APC-SIDA Oran en 01-2015) démontrant une capacité d'être présent dans un nombre important de wilayas.
- D'autres parcours enfin, montrent une progression de la capacité d'influence. C'est le cas de Nada, sur la question des droits des 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.
- Certains leaders d'associations commencent également à occuper des positions d'élus.
« L'émergence de ce leadership est confirmée par des études externes. (…) »[65]

La mise en réseau des OSC

Les échanges de pratiques et les rencontres entre acteurs de nature, de sensibilité ou d'origines géographiques différentes constituent toute la richesse des processus pluri-acteurs : **les pratiques et les savoirs sont mutualisés et s'enrichissent**. Ainsi la participation du GEMDEV (Groupement d'Intérêt Scientifique pour l'Étude de la Mondialisation et du Développement) au PROJEG a favorisé des échanges interuniversitaires et interdisciplinaires entre chercheurs et praticiens du développement, français, maliens et guinéens, travaillant sur les mêmes problématiques et enjeux liés à l'extraction des matières premières.

La mise en réseau peut se faire au sein des PCPA via des rencontres pluri-acteurs, la création de réseaux ou le renforcement de réseaux existants, thématiques ou régionaux voire transnationaux, selon les contextes et les modalités utilisées.

La mise en réseau est le lien structurant entre le renforcement des capacités des OSC et la contribution aux politiques publiques. Ainsi, selon une OSC « la capacité de *réseauter*, de créer des alliances, accroit la légitimité et les compétences techniques des OSC pour dialoguer et influer ». **La mise en réseau au travers du processus pluri-acteurs permet de faire front et d'assurer un plaidoyer dont l'écho sera décuplé**.

Par exemple, lors du comité de pilotage Soyons Actifs/Actives du 23 novembre 2018, certains membres du PCPA ont décidé de soutenir par écrit la grève générale des fonctionnaires en Tunisie, répondant ainsi à un besoin conjoncturel. La mise en réseau des acteurs a pu également dans le cadre guinéen favoriser une meilleure connaissance des OSC guinéennes en capacité d'échanger et de dialoguer dans les périodes de crise que ce pays traverse. Selon le coordinateur du PROJEG, elle a même joué un rôle dans les processus de conciliation et réconciliation en créant des espaces de dialogue qui ont contribué à éviter l'embrasement. Ce fut par exemple la publication de tribunes ou de déclarations pour inciter à la paix. Par un rôle de médiation, les PCPA vont ainsi jusqu'à contribuer à la paix et à la construction d'une société égalitaire. Au Congo, le PCPA s'est mobilisé aux côtés d'autres OSC pour peser sur la future loi sur les associations. De manière générale, le PCPA Congo adopte une posture de dialogue avec les pouvoirs publics, mais accompagne ses membres s'ils le souhaitent à porter des messages militants dans les instances qui l'autorisent (ex : structuration de la plateforme dette).

[65] Évaluation externe de la seconde phase (2013-2015) PCPA Algérie–Joussour - JM Bonis-Charancle - Rima Chemirik – p.25.

PROCOPIL
Parole de George Bogdanov - RNE (Réseau National bulgare pour l'Enfance) : « Il est important de garder à l'esprit de « forcer » les réseaux à travailler en partenariat avec les autres. Même si nous ne l'avions pas vraiment réalisé au début, c'est là l'une des grandes valeurs du programme : d'avoir pu provoquer les réseaux pour qu'ils travaillent ensemble »[66].

PROJEG - Résultant d'un partenariat scientifique entre le Groupement d'intérêt scientifique pour l'Étude de la Mondialisation et du Développement (GEMDEV), la communauté d'universités Paris Lumières et le Programme concerté pluri-acteurs guinéen d'appui à la société civile (PROJEG, appartenant à l'association Aide et Action), ce stage s'inscrit dans la continuité de la mission de deux étudiantes en 2014, s'étant intéressées aux effets de la crise sur les secteurs de la santé et de l'éducation à Fria, et fait suite à un colloque sur les villes minières organisé à Conakry l'an dernier.
La mission confiée consistait à mesurer l'impact proprement urbain de la crise minière, liée à la fermeture de l'usine Rusal en 2012. (…)

(…) Il apparaît en effet possible que la société civile Friaka fasse valoir son point de vue d'un « futur sans mine ». Ce rapport entendait modestement y contribuer, en orientant certaines revendications en matière d'interventions publiques sur le cadre bâti, les réseaux, les équipements et les services, sans attendre les bonnes volontés de la compagnie (dont la rareté au cours des années 2000, ne peut qu'inciter à la plus grande prudence). La présente étude entend documenter les impacts multiples de l'exploitation des ressources minières sur le développement des territoires, à commencer par celui des villes.

L'influence sur les politiques publiques

Sur l'ensemble des PCPA, **la reconnaissance croissante par les pouvoirs publics du rôle de la société civile dans l'élaboration et le suivi des politiques publiques restent un succès indéniable** pour la majorité des interlocuteurs rencontrés. **Elle favorise « une dignité » et une « légitimité ».**

Dans la concertation avec les pouvoirs publics, on dépasse les frontières et rôles initialement établis entre la société civile et le décideur politique. Les représentants des pouvoirs publics ne « reçoivent » plus les ONG, mais travaillent avec elles. Selon les pays, l'influence dans la construction des politiques publiques diffère. Une base sociale plus forte, c'est-à-dire des membres représentant des intérêts et des aspirations communs, favorise cette légitimité.

Il faut souligner les interactions possibles des PCPA avec des projets sectoriels de l'AFD dans ces pays. La nécessaire intégration des acteurs locaux de la société civile dans les dynamiques de développement local plaide pour un rapprochement stratégique et opérationnel profitable à tous. Les stratégies sectorielles et géographiques de l'AFD sont déjà présentées (pour avis) lors de leur élaboration à la société civile en France. Cette question et le champ des évolutions possibles pourraient être travaillés plus en profondeur en interrogeant notamment la mobilisation des

[66] Fiche pédagogique N°3 « Capitalisation du programme PROCOPIL » – Martin Vielajus – décembre 2013.

acteurs français au sens large (diversité, représentativité, capacités opérationnelles…), voire européens dans ces dynamiques.

La contribution du PCPA Soyons Actifs/Actives à l'élaboration de la loi sur l'ESS en Tunisie est par exemple indéniable pour les différents participants interrogés lors du comité de pilotage de l'instrument le 23 novembre 2018.

Les acteurs des PCPA vont ainsi clarifier leurs objectifs politiques et offrir leur expertise sur une thématique précise pour qu'elle renforce la qualité et la pertinence des politiques publiques concernées. Ainsi, le PCM a contribué à diffuser au Maroc une nouvelle approche des politiques « jeunesse », qui considère les jeunes en tant qu'acteurs et non plus seulement comme des bénéficiaires.

Les PCPA développent enfin une politique de communication transparente qui prend en compte la réalité politique locale et les rapports de force qui s'y jouent. La légitimité acquise permet aux PCPA de mettre à l'agenda politique un thème, sans avoir à se positionner de manière frontale, mais plutôt en interpellant les pouvoirs publics dans les espaces alloués de concertation et de dialogue.

PROCOPIL
Le PCPA PROCOPIL en Roumanie offre un exemple concret de cette influence. Quand les pouvoirs publics veulent élaborer une proposition de loi sur l'enfance, ils sollicitent l'expertise de la coordinatrice du PROCOPIL pour qu'elle collecte des informations auprès des membres de la Fédération des ONG roumaines et les diffuse aux pouvoirs publics.
Le PROCOPIL a effectivement contribué à la reconnaissance du métier d'éducateur spécialisé. Un référentiel a été établi par le Centre national de formation professionnelle des adultes. La Fondation Internationale pour l'Enfance et la Famille (FICF) a organisé une journée de séminaire avec seize éducateurs pour discuter le référentiel, puis a soutenu la diffusion du référentiel lors des comités sectoriels Santé Social. Le référentiel a finalement été intégré dans le classement des occupations de Roumanie[67].

PCM
Le collectif marocain du volontariat s'est appuyé sur des Centres régionaux de volontariat (CRV) portés par 12 associations membres. Chaque centre assure de manière autonome l'identification et l'animation d'un réseau local, l'accueil et la formation des jeunes candidats au volontariat. Chacun assure son autonomie financière via une alliance avec des partenaires. Le processus a conduit à une visibilité et reconnaissance par les pouvoirs publics, grâce à la mise en place de comités consultatifs de plaidoyer à différentes échelles. 9 comités consultatifs locaux ont été mis en place, avec l'organisation de séminaires régionaux, tandis que 3 comités consultatifs nationaux étaient instaurés avec 7 institutions publiques[68].

c. Processus vs résultats

Au cours d'un PCPA, certains « temps » permettent d'enclencher et de favoriser des effets pérennes :

- La définition concertée du programme, des valeurs communes, de sa vision voire des chemins du changement (cf. 2. Étude préalable).
- L'appropriation en continu du programme par les acteurs qui permet de faire évoluer les thématiques du programme, son fonctionnement et ses activités.

[67] Rapport final PROCOPIL 2005-2009, Hélène Duclos, septembre 2010, p. 55
[68] Solidarité Laïque, 2002-2014, PCM Synthèse de l'étude sur les changements auxquels le programme a contribué, p. 20.

- La capitalisation qui permet de passer de l'implicite à l'explicite, de faire émerger et de structurer le corpus de pratiques élaboré au cours du processus (activités et gouvernance).
- L'élargissement du jeu d'acteurs : on passe d'un jeu à 4 puis à 6. L'action des PCPA s'organise sur différents échelons territoriaux (du local au national voire au transnational). Peu à peu, naît la reconnaissance du fait que les acteurs ne sont pas « homogènes » et constitueraient des « grands groupes » avec d'un côté les OSC, de l'autre les pouvoirs publics. Le dialogue, la collaboration et les relations inter-PCPA qui s'instaurent contribuent à rendre plus complexe la lecture des interactions qui se jouent.

Tous ces temps sont des temps longs et participent du processus d'apprentissage continu pour les acteurs parties prenantes des PCPA. On note ainsi au fil des PCPA que la méthodologie d'élaboration et de mise en œuvre des programmes s'affine autour de ces « temps forts ». Par exemple, la phase d'étude préalable, de définition du pluri-acteurs est mieux comprise aujourd'hui comme étant fondatrice. Cela implique des coûts et un investissement temporel qui ne sont pas suffisamment amortis, bien que cette phase soit reconnue comme essentielle à l'appropriation du programme par ses membres. Elle permet de mettre en place les conditions d'une véritable gouvernance partagée Sud/Nord, tout en maintenant la souplesse qui reconnaît que « tout n'est pas défini d'avance » nécessaire à ce que chacun se sente pleinement partie prenante des décisions. Selon la coordination au Congo, la tenue de réunions avant et après les COPIL illustre cette souplesse.

d. Évolution de l'instrument et des pratiques : d'autres indicateurs à valoriser

Au cours du développement des PCPA et des exercices évaluatifs menés dans leurs cadres (études préalables, évaluations, capitalisations, études d'effets, etc.) la volonté de caractériser plus strictement des indicateurs de changements s'est affirmée et avec elle la nécessité de rendre visibles les impacts attribués à l'instrument ou auxquels il aura contribué. Ce souci est intimement lié à la question de l'efficience des programmes financés par les autorités publiques pour lesquels il faut être redevable : les résultats obtenus et les moyens octroyés sont-ils en adéquation ? En toile de fond de ce questionnement légitime, il y a également la préoccupation d'apporter des appuis adaptés aux enjeux stratégiques identifiés dans le dialogue entre OSC et pouvoirs publics.

Mais l'**efficience** est peu traitée dans les différents rapports d'évaluation en notre possession. Et pour cause, les critères du comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD) sont difficiles à observer dans des programmes complexes comme les PCPA. Les pratiques évaluatives ne sont pas harmonisées entre les PCPA mais des exigences communes existent en termes de redevabilité et de transparence dans la gestion des fonds d'appui aux projets et l'accompagnement aux porteurs. L'instrument est « à part » dans le dispositif AFD, il nécessite beaucoup de souplesse, car priorité est donnée au processus. S'il est trop normé, l'exercice évaluatif ne peut pas s'épanouir dans ce cadre : les PCPA s'inscrivent dans des temps longs et sur des territoires dont les consultants ne maîtrisent pas toujours les contextes. Difficile pour eux de passer d'une échelle micro-locale d'analyse à une échelle macro et transversale, dans les conditions qui sont celles des évaluations externes.

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 oser interroger le rapport qualité/coût »[69]. Cet élément devra être éclairci en amont des prochains exercices évaluatifs, de manière à ce que soient proposés des critères alternatifs et satisfaisants pour tous. Car le coût important des PCPA est notamment pointé par les autorités publiques françaises, sans nécessairement qu'il soit lié aux changements quantitatifs et qualitatifs observés. Selon l'AFD, cet

[69] Rapport final d'évaluation du PCPA Congo, 2014-2017, p. 38.

instrument a aujourd'hui permis de mobiliser plus de 700 associations, 500 000 bénéficiaires directs, de donner la priorité aux populations vulnérables ou exclues, d'avoir une approche territoriale et un focus fort sur le renforcement de la société civile. Dès lors, l'analyse de l'efficience ne peut que mettre en exergue les moyens limités rapportés aux résultats observés mais il apparaît difficile d'appréhender scientifiquement toute la richesse des effets et impacts produits sur les territoires, directs et indirects, attendus et inattendus, explicites et implicites. Un regard attentif pourra être porté lors de la seconde phase sur l'étude d'impact commanditée très récemment (et que nous n'avons pas pu prendre en compte dans notre analyse de la documentation) dans le cadre du PROJEG. Des processus de recherche-action-formation, devraient également préciser des chemins de changement et indicateurs de suivi de ces changements pour donner une idée plus claire de ce que produit l'investissement alloué.

Il n'est cependant pas contestable (bien qu'il ne soit pas mathématiquement démontrable non plus avec les moyens évaluatifs jusqu'alors octroyés) que les financements en cascade permettent à de multiples associations de bénéficier d'un appui financier des PCPA et d'avoir un impact sur leur territoire. **Les évaluations qui s'appuient principalement sur des récits le démontrent sans cesse.** Mais, on note une certaine difficulté des PCPA à suivre la progression des pratiques qu'ils promeuvent. Il y a un décalage entre les outils classiques de gestion (cadre logique, gestion du cycle de projet), basés sur des indicateurs statiques, et la réalité des effets produits par les PCPA[70]. « 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 »[71]. Cette recommandation faite sur le PCPA Tunisie est valable pour l'ensemble des programmes concertés et un travail transversal sur une méthodologie *ad hoc* de mesure des effets contribuerait utilement à valoriser son potentiel de « changement ». Il faudra toutefois rester vigilant à ne pas standardiser les approches et 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[72]. Le PCPA Congo a mis également en place un dispositif de suivi-évaluation orienté changement. À l'avenir, le suivi-évaluation inter-PCPA pourra être renforcé et permettre la consolidation de ces données.

Exercice de prospective sur les chemins du changement

L'objectif de cette démarche est de permettre au programme Soyons Actifs/Actives de mettre en place un suivi régulier des « changements » auxquels il contribue jour après jour. Par « changement », nous entendons l'évolution des actions, des politiques, des pratiques, des comportements et des relations entre les acteurs concernés par les enjeux du programme[73].

[70] Bonis Charancle JM., Vielajus M. et al., *op. cit.*

[71] Source : Évaluation Soyons Actifs/Actives, juin 2014.

[72] Deux références méthodologiques : système de monitoring et d'évaluation participative : 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 » Evaluation PCPA Tunisie p. 24.

[73] Source : Soyons Actifs/Actives - Résultats des ateliers « Vision et chemins de changement » - Sousse – 28-29-30 juillet 2015/Montpellier - 16 septembre 2015.

Conclusion

Nous avons souhaité souligner le caractère polymorphe de l'instrument PCPA qui constitue sa plus grande originalité. Sa souplesse lui a en effet permis de s'adapter à des situations bien différentes, très dépendantes de leurs contextes et de leurs évolutions.

Le cadre des ODD rend l'instrument encore plus légitime parce qu'il vise les politiques sectorielles mais aussi parce qu'il encourage la transversalité au travers d'une approche territoriale, du partenariat, de la concertation et de la cohérence des politiques publiques. Néanmoins, il faut souligner l'urgence du contexte dans lequel évolue la société civile partenaire membre du PCPA. De manière paradoxale, la place des OSC a été confortée au sein de l'agenda international tandis qu'elle est restée fragile, voire tend à se réduire dans certains pays. L'espace d'expression et d'influence de la société civile n'est pas acquis et doit sans cesse être recherché et réaffirmé.

La capacité d'adaptation des PCPA confère ainsi à chacun d'entre eux une certaine singularité.
Pour autant, certains points communs caractérisent l'instrument :

- Chaque programme regroupe en moyenne 100 à 150 membres qu'il s'agit de faire monter en capacité.
- Des financements en cascade permettent de mailler le territoire, d'inclure un bon nombre d'acteurs et d'influer en essaimant localement.
- Le « jeu à 4 » ou « à 6 » met la concertation pluri-acteurs au cœur de la gouvernance de l'instrument.
- La société civile renforcée voit émerger quelques leaders associatifs.

Les PCPA ont ainsi touché plus de 500 000 bénéficiaires directs et ont renforcé le rôle constructif des OSC dans les politiques publiques. Plus de 700 associations ont été jusqu'à présent mobilisées : grâce à leur mise en réseau, leur légitimité est grandissante, que ce soit à l'échelon local ou transnational.

Les différents PCPA ont produit une littérature foisonnante et développé de nombreux outils, souvent didactiques, qui contribuent à renforcer les capacités des acteurs membres de ces dynamiques et bien au-delà. L'effort de visibilité est fondamental pour les PCPA car il traduit l'implicite, valorise les pratiques et rend compte et légitime l'action sur le long terme. Son potentiel n'est pourtant pas optimum car s'il est largement investi sur les PCPA de manière singulière, il l'est encore trop peu de manière collective. L'inter-PCPA, à savoir un cadre de dialogue entre les PCPA, doit permettre l'échange et la valorisation des pratiques issues des différents programmes et donner à voir leurs effets propres, mais aussi collectifs, pour continuer d'informer et de valoriser l'intérêt de l'instrument. Un effort de communication et de valorisation est attendu dans l'inter-PCPA.

Le suivi-évaluation pourrait être mis en place également : l'Approche Orientée Changement permettrait de redéfinir collectivement la vision de l'instrument et de poser les repères sur les chemins de changement qui tendent vers cet idéal. Les effets directs et indirects, souhaités ou non visés pourront ainsi être informés et contribuer à la pérennisation de l'outil. Ils doivent être nourris d'une approche apprenante de laquelle tous les acteurs impliqués sortiront grandis.

Deux autres points méritent également d'être à l'avenir discutés et renforcés de manière transversale aux différents programmes :

- L'effort d'implication des OSC françaises doit être poursuivi parallèlement à la traduction de leur action au Nord, dans la réponse qu'elles proposent face aux enjeux globaux et interdépendants.

- Le double espace (ici et là-bas) mérite une attention particulière. L'intervention des OSIM est souhaitable. Elles ont des caractéristiques et des compétences spécifiques et permettent un meilleur ancrage dans les dynamiques de quartiers défavorisés au Nord.

Alors que les PCPA n'ont jamais vraiment été institutionnellement définis, certaines de leurs caractéristiques se sont petit à petit imposées à eux, jusqu'à constituer aujourd'hui des « prérequis » pour les programmes à venir. Pourtant ces éléments n'ont pas bénéficié d'une discussion nourrie qui doit venir questionner la pertinence même d'établir des prérequis.

La concertation est un de ces éléments visés d'office mais elle suppose d'avoir, dans les pays partenaires, une société civile et des instituions suffisamment fortes pour autoriser un jeu à 4. Or, il est des contextes où cette réalité se joue à l'échelle locale et non pas nationale, et il en est d'autres où ce n'est simplement pas possible, voire pas souhaitable. Pour autant, l'instauration d'un PCPA en vue justement de renforcer la société civile pour qu'elle devienne une force en présence, est *a priori* partout bénéfique. Encore faut-il en discuter et bénéficier du retour d'expériences des acteurs ayant jusqu'à aujourd'hui contribué à la dynamique PCPA.

C'est justement l'objectif de la seconde étape de cette étude. Par la capitalisation, il s'agit d'abord d'intégrer les acteurs qui ne l'ont pas été jusqu'à présent et dont le positionnement importe tout particulièrement : la société civile des pays partenaires. Il nous faut instaurer une dynamique propre à la valorisation des pratiques dans le débat de manière à répondre aux quelques points en suspens qui méritent une attention redoublée :

- Repenser le rôle et la participation des différentes parties prenantes au sein des PCPA en fonction de l'analyse contextuelle (géopolitique et phases du programme) dont celui du chef de file,
- Penser l'influence mutuelle (ou le parcours entre) des objectifs structurants des PCPA entre renforcement des capacités des OSC et contribution aux politiques publiques,
- Faire évoluer la gouvernance Nord/Sud vers un meilleur équilibre, notamment sur les plans financier et opérationnel,
- Favoriser l'approche territoriale et la dynamique « translocale » c'est-à-dire l'articulation entre les échelles locales, nationales et internationale dans l'inter-PCPA,
- Favoriser l'implication des collectivités locales au Nord et au Sud,
- Affiner les conditions nécessaires à la pérennisation des dynamiques, effets et impact générés et préparer leur évolution vers une autonomie financière vis-à-vis de l'AFD,
- Améliorer l'appropriation des changements produits et rendre compte des impacts,
- Clarifier le positionnement des institutions publiques françaises pour chacun des contextes.

L'instrument peut être conforté, bousculé ou bien tout à la fois. C'est bien cette dernière option qui selon nous devrait permettre à l'instrument de changer d'échelle (par l'essaimage) tout en maintenant un certain niveau d'exigence sur l'innovation, qu'il s'agit aujourd'hui de repenser dans une seconde génération de programmes.