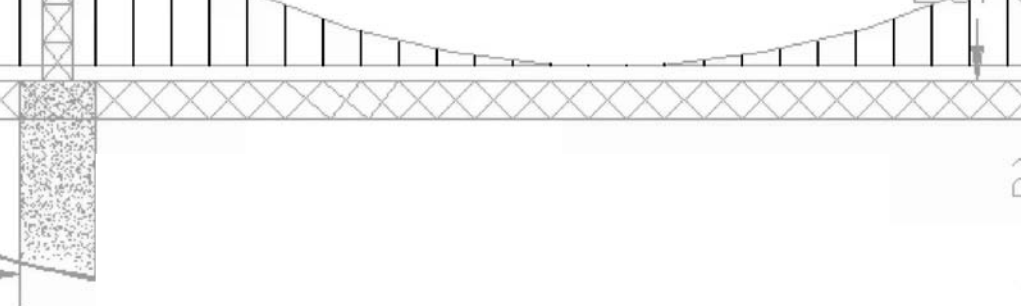




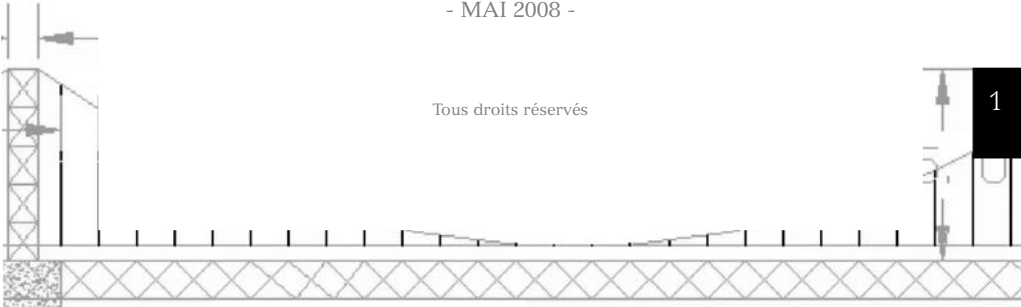
MIEUX FAIRE SOCIÉTÉ ENSEMBLE

La contribution des
Programmes Concertés Pluri-Acteurs
à une rénovation du dialogue
entre sociétés civiles
et pouvoirs publics

Document de capitalisation d'expériences

- MAI 2008 -

Tous droits réservés



● Avant-propos	p. 3
● Introduction	p. 5
● Les PCPA en 8 points clé	p. 9
● Présentation des programmes	p.15
Roumanie, République de Moldavie, Bulgarie	p.16
Maroc	p.20
Cameroun	p.25
Congo Brazzaville	p.31

PARTIE A p.37

LE RENFORCEMENT DES CAPACITES DES ACTEURS DE LA SOCIETE CIVILE

● Mise en contexte	p.38
● Les savoir-faire	p.44

I. Un renforcement des capacités par la conception,
la mise en place et le fonctionnement des instances
de gouvernance p.44

II. Un renforcement des capacités par les relations
et les échanges entre les organisations p.49

III. Un renforcement des capacités par la formation,
l'accompagnement et par la mise en œuvre même des PCPA p.60

● Conclusion	p.66
--------------	------

PARTIE B p.67

CONCERTATION ENTRE OSC ET POUVOIRS PUBLICS ET PARTICIPATION DES OSC AUX POLITIQUES PUBLIQUES

● Mise en contexte	p. 68
● Les savoir-faire	p. 73

I. Comment se concerter entre OSC et pouvoirs publics ? p. 73

II. Comment asseoir la légitimité des OSC vis-à-vis des
pouvoirs publics ? p. 84

● Conclusion	p. 88
● Perspectives	p. 89

● Membres du Comité de pilotage	p.92
---------------------------------	------

Avant-propos

En 2007, le séminaire de capitalisation transversale de Paris aura permis aux femmes et aux hommes engagés dans les programmes concertés pluri-acteurs de faire l'inventaire des méthodes qu'ils emploient, des méthodologies qu'ils ont su inventer (ou réinventer), des outils qu'ils ont su créer. Cette rencontre inter PCPA a marqué une étape importante dans le processus de capitalisation engagé depuis l'été 2006.

En expérimentant une voie inédite, depuis plusieurs années, au Nord et au Sud, les acteurs investis dans ces programmes sont en effet les dépositaires d'un savoir nouveau en matière d'ingénierie sociale, de coopération internationale et de développement.

Ce document se veut la synthèse de leurs « savoir-faire ».

Il est pour partie basé sur le document de restitution du séminaire de capitalisation réalisé par le CIEDEL - Centre International d'Etudes pour le Développement Local.

L'introduction, les mises en contexte et la conclusion sont le fruit des échanges qui ont eu lieu entre le rédacteur et les membres d'un comité de pilotage présidé par M. Lucien Cousin¹, composé des quatre chargés de mission français responsables des programmes², du représentant du ministère des Affaires étrangères et européennes français², d'un représentant de Coordination Sud² et du représentant du F3E^{2 et 3} qui en a par ailleurs assuré la coordination générale.

¹ ex- Directeur de la Mission pour la coopération non-gouvernementale du ministère des Affaires étrangères français

² Voir liste des membres en fin de document

³ Fonds pour la promotion des Etudes préalables, des Etudes transversales et des Evaluations

Introduction

Après plusieurs années d'existence, les Programmes concertés pluri-acteurs intriguent de plus en plus les spécialistes de la coopération internationale et du développement. De fait, cet « outil programme » innovant serait en passe d'ouvrir la voie d'une stratégie nouvelle et - souhaitons-le ! - pérenne, en matière de coopération Nord Sud.

¹ Sommet du Millénaire
septembre 2000
Montréal

² Conférence de Monterrey
sur le financement du développement
et l'efficacité de l'aide
mars 2002

* dans l'intégralité
du document, par
au Sud (ou
du Sud) nous
entendrons
au Sud et à l'Est
(ou du Sud
et de l'Est)

Le Sommet du Millénaire¹ et la Conférence de Monterrey² ont clairement acté que les populations les plus vulnérables n'ont que très peu bénéficié des aides publiques au développement. Et, si ces deux temps forts de la réflexion internationale sur l'efficacité de l'aide ont permis d'en analyser les causes, ils ont également favorisé l'émergence d'une prise de conscience essentielle : au Nord comme au Sud*, la concertation entre les Etats et leur société civile est indispensable pour mettre en œuvre des politiques efficaces de lutte contre la pauvreté et les inégalités et construire un Etat de droit.

Le concept n'a en soi rien de très révolutionnaire. Néanmoins, sa mise en pratique présuppose l'existence d'une société civile organisée, structurée, et capable de se positionner en tant qu'interlocuteur crédible. Elle implique également que chacune des parties soit en phase sur l'idée même de société civile et sur le rôle que cette dernière peut jouer dans le cadre de l'élaboration des politiques publiques. Elle sous-tend enfin, et peut-être surtout, qu'un véritable effort d'identification des points de convergence soit fait de part et d'autre.

S'il nous fallait définir le cœur du projet PCPA, nous pourrions probablement le circoncrire 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.

Ceci dit, et nous le verrons dans ce document, les PCPA sont des processus complexes, à géométrie variable et ayant évolué différemment en fonction des pays³ dans lesquels ils ont été mis en œuvre.

³ Algérie
Bulgarie
Cameroun
Congo
Brazzaville
Guinée Conakry
Maroc
Rép. de Moldavie
Roumanie

Le concept de société civile

En premier lieu, mettons nous d'accord sur le concept de société civile dont la variabilité des définitions doit nous inviter à une certaine prudence. Dans sa définition « synthétique et opératoire de la société civile » René Otayek¹ la situe comme un espace intermédiaire entre la sphère de l'Etat et la sphère familiale. Il précise aussitôt qu'elle est constituée d'une variété d'institutions (groupements associatifs traditionnels et modernes, syndicats, mouvements religieux, organisations socio-professionnelles, etc.) qui se donnent des objectifs d'intérêt collectif et fonctionnent sur un mode démocratique.

A ce stade de sa proposition, on peut déjà entrevoir les « zones grises » qui font débat dans les sphères intellectuelles.

En effet, peut-on dire d'un mouvement religieux par exemple - sans le confondre avec les organisations confessionnelles - qu'il est démocratique ? Dans le même ordre d'idée, quid de certaines entreprises (y compris via leurs fondations) dont l'auteur ne précise pas si elles sont, ou non, incluses dans son *etc.* ? Enfin, on peut s'interroger sur la notion de « mode démocratique » et sur celle de la « légitimité » de la base sociale censée être le socle du processus démocratique.

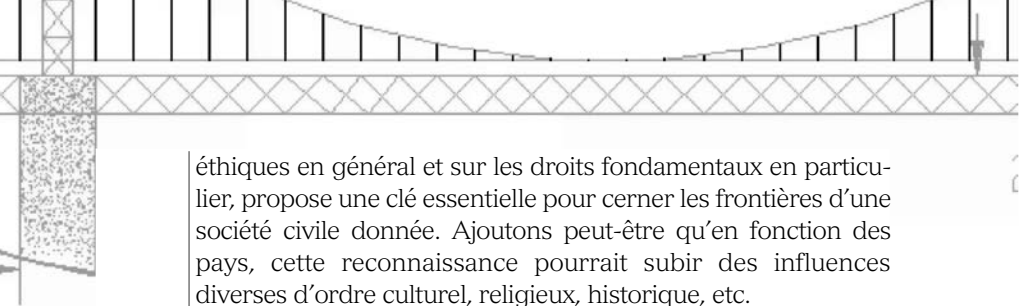
Beaucoup préfèrent dire de la société civile qu'elle est constituée de toutes les organisations (par opposition à institutions) non-marchandes et non-étatiques se donnant des objectifs d'intérêt collectif. Mais, là encore, nos fameuses « zones grises » réapparaissent. Quid des entreprises du commerce équitable, de certaines expériences de coopératives agricoles, des entreprises d'insertion, des entreprises œuvrant activement pour l'environnement par exemple ?

Nous n'aurons pas ici la prétention de proposer « notre » définition de la société civile. Par contre, nous nous permettrons de mettre en relief un élément nous semblant digne d'une attention particulière. On note en effet que les principes éthiques qui fondent ces organisations, aussi diverses fussent-elles, semblent impérativement devoir faire sens pour les autres organisations.

La création de réseaux – officiels ou informels - de co-mise en oeuvre de projets peut d'ailleurs constituer un premier élément de réponse.

Mais, au delà de ces regroupements, il semblerait qu'une sorte de reconnaissance tacite entre pairs, fondée sur des valeurs

¹René OTAYEK,
politiste, chercheur au CNRS
(Centre d'étude d'Afrique noire)
et enseignant à l'IEP de Bordeaux



éthiques en général et sur les droits fondamentaux en particulier, propose une clé essentielle pour cerner les frontières d'une société civile donnée. Ajoutons peut-être qu'en fonction des pays, cette reconnaissance pourrait subir des influences diverses d'ordre culturel, religieux, historique, etc.

Précisons enfin que le cadre démocratique ne donne aucune légitimité à l'Etat pour reconnaître ou non celle des acteurs de la société civile et que sa mission de suivi de l'application des politiques publiques ne peut être remise en question.

Une relation OSC / pouvoirs publics remise en perspective

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 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.

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 donné pour objectif d'établir un partenariat institutionnel entre une société civile unie et un Etat.

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.

Elle a, pour exemple, d'ores et déjà permis à un groupe d'OSC et au Gouvernement du Maroc de travailler conjointement à l'élaboration de politiques publiques liées à la jeunesse, aux

* Etat,
collectivités
territoriales,
représentation
diplomatique,
etc.

*Les ONG : le
contre-pouvoir ?*
Michel Doucin
édit. Toogeezer

OSC roumaines de protection de l'enfance de conduire le Gouvernement roumain à proposer des textes au Parlement sur plusieurs sujets essentiels. De façon peut-être plus inattendue, au Congo Brazzaville, elle a conduit la Direction du Plan à inviter les représentants des OSC à participer activement à l'élaboration du DSRP¹. Au Cameroun, les OSC camerounaises et françaises ont pu participer au comité d'orientation et de suivi du C2D², etc.

Ces alliances stratégiques ne concernent pas uniquement la relation entre OSC et Etats du Sud, les acteurs du Nord ont également su se défaire des cloisonnements idéologiques « classiques », soit avec les pouvoirs publics français, soit entre OSC. On remarquera en particulier plusieurs projets ayant permis une concertation constructive et ayant abouti à la mise en œuvre de projets au Sud entre des OSC de cultures parfois divergentes (Le Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement et la CGT, par exemple).

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 « sécurisés³ » hors des bureaux officiels ont été créés. Les premières rencontres ont permis une redéfinition des valeurs fondamentales à même de réunir les acteurs. Puis, des méthodologies de travail collectif ont été mises sur pied, des instances de coordination, d'orientation et de décision ont vu le jour. Des axes thématiques ont été choisis et des plates-formes de réflexion permettant de mutualiser et d'approfondir les connaissances autour de tel ou tel thème (Dette, DSRP et C2D, exploitation minière, Santé sida, corruption, etc.) ont été mises en place, des journées d'information animées par les bailleurs internationaux sont organisées régulièrement à l'initiative des programmes, des formations sont proposées...

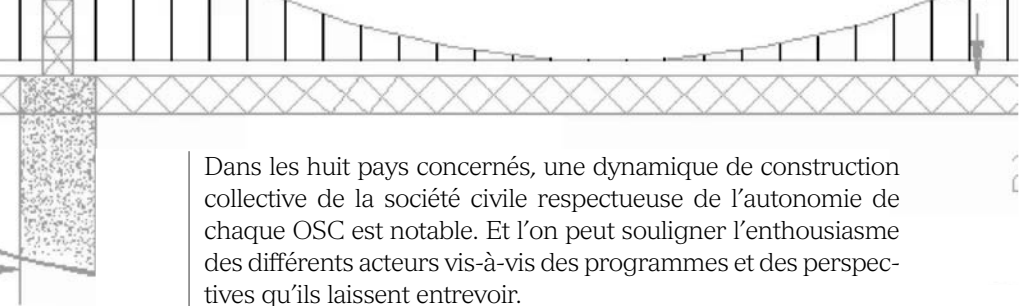
L'état de la concertation

Après plusieurs années de mise en œuvre des PCPA, des résultats plus qu'encourageants sont constatés.

¹DSRP:
Document
Stratégique de
Réduction de la
Pauvreté

²C2D
Contrat de
Désendettement
et de
Développement

³Par 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.



Dans les huit pays concernés, une dynamique de construction collective de la société civile respectueuse de l'autonomie de chaque OSC est notable. Et l'on peut souligner l'enthousiasme des différents acteurs vis-à-vis des programmes et des perspectives qu'ils laissent entrevoir.

Loin de rester lettre morte, cette dynamique a déjà permis la mise en oeuvre de séries de projets cohérents, adaptés aux contextes locaux, appropriés par les acteurs du Sud, et bénéficiant aux populations les plus vulnérables (cf. fiches de synthèse des programmes).

On remarque également que les OSC du Sud y voient souvent le signe d'une écoute sincère et une preuve de confiance à leur endroit de la part des acteurs de coopération français.

La réticence de certains gouvernements inquiets à l'idée de voir surgir une société civile organisée et potentiellement capable de se constituer comme groupe d'opposition se dissipe peu à peu et parfois même au profit d'une amorce de concertation volontariste.

Côté français, le ministère des Affaires étrangères joue le jeu d'une collaboration effective en acceptant le principe d'une prise de décision collective avec les OSC françaises impliquées qui, par ricochet, nuancent leur perception d'un Etat « guichet ». On notera également le courage idéologique des acteurs non gouvernementaux français ayant su abandonner une part non négligeable de leur « pré carré » au profit d'un partenariat rééquilibré avec leurs partenaires du Sud.

Pour terminer, précisons que les résultats obtenus ne doivent pas inviter à l'élaboration de théories précipitées sur la concertation pluri-acteurs et que le caractère expérimental des PCPA est pleinement assumé par les acteurs investis.

La voie qu'ils proposent d'explorer semble valide, mais il n'en reste pas moins que ces processus sont fragiles, que les remises en cause fondamentales qu'ils présupposent par rapport aux schémas traditionnels de coopération soulèvent des problématiques nouvelles et souvent complexes tant en termes de stratégie de développement qu'au niveau des relations entre acteurs. En bref, le temps de leur généralisation n'est pas encore venu même si au Nord comme au Sud, des savoir-faire nouveaux sont acquis et peut-être même, des « savoir être » nouveaux s'imposent-ils.

LES PCPA EN 8 POINTS CLE

Les points développés ci-après présentent les aspects innovants des PCPA. Certains d'entre eux ont déjà pu être expérimentés au sein d'autres programmes. Le caractère véritablement innovant des PCPA tient donc à la somme de ces pratiques de gouvernance.

1. De la dépendance à l'inter-dépendance

En partant du principe qu'une politique publique ne concerne pas le seul pays où elle est mise en oeuvre mais qu'elle a un impact sur les autres nations (développement, environnement, ressources naturelles, migration, etc.) les PCPA légitiment les sociétés civiles du Sud à interpeler les Etats du Nord. Il ne s'agit donc plus d'une « dépendance » des Etats du Sud censés élaborer leurs politiques publiques en fonction de décisions prises au Nord, mais d'une co-gestion entre le Nord et le Sud.

La construction collective ne signifie pas : décider au Nord puis agir au Sud ! A contrario, les sociétés civiles du Sud sont invitées, avec leurs homologues du Nord, à travailler à l'élaboration des politiques publiques mises en place au Nord.

Caractère innovant : Un partenariat renoué entre les sociétés civiles du Nord et du Sud donne toute légitimité aux sociétés civiles du Sud pour interpeler les Etats du Nord.

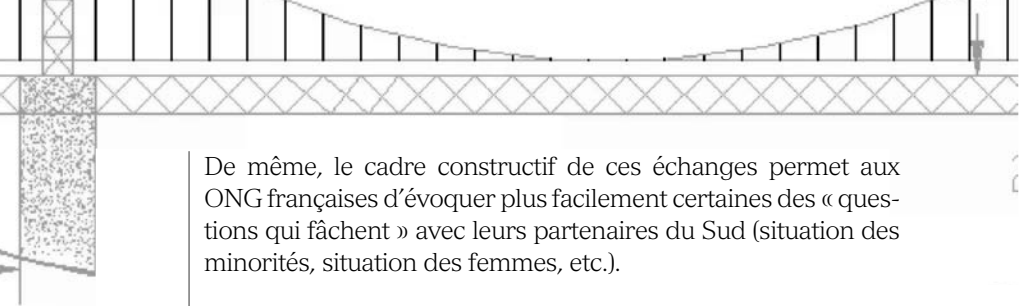
2. Des relations Nord Sud en mutation

La tentation de croire que le Nord resterait, malgré le discours théorique, le fournisseur de savoirs et de pratiques est indéniablement battue en brèche au sein des PCPA.

D'une part, on constate très nettement que les OSC du Sud inventent leurs propres pratiques sans plagier leurs homologues du Nord et d'autre part, que ces pratiques nouvelles intéressent les OSC françaises qui n'hésitent pas à s'en inspirer.

Cet équilibre nouveau des relations Nord / Sud et cette « prise de confiance » des OSC du Sud évoquée plus haut leur permettent de porter un regard critique sur l'action de leurs homologues françaises et de l'exprimer. Elles « osent » aborder les problèmes de fond plus directement.

On notera que ce retour critique a su inviter les partenaires français à revisiter, voire à modifier leurs pratiques.



De même, le cadre constructif de ces échanges permet aux ONG françaises d'évoquer plus facilement certaines des « questions qui fâchent » avec leurs partenaires du Sud (situation des minorités, situation des femmes, etc.).

De plus, la volonté des acteurs du Nord d'ouvrir leurs réseaux formels ou informels (au sein des pouvoirs publics du Nord, des organisations internationales, des autres OSC, etc.) permet aux OSC du Sud d'affiner leur analyse des enjeux au Nord. Le dialogue se fait directement entre acteurs et non plus via l'organisation partenaire au Nord.

Caractère innovant : Il s'agit d'un échange de pratiques et non pas d'un transfert de savoirs ou d'une tentative de modélisation de la part du Nord et qui ne porterait pas son nom.

3. Des relations Nord / Nord remises en perspective

Si le terrain privilégié de l'action reste le Sud, les relations entre les OSC françaises et l'Etat n'en subissent pas moins des évolutions substantielles.

Dans un premier temps, le MAEE¹ a ouvert une concertation de fond sur l'opportunité de sa démarche avec les OSC françaises. Après négociation, sa place au sein des comités de pilotage des programmes n'est que d'un siège de droit (sur 12 à 15 sièges selon les programmes). Son engagement financier (à hauteur de 75% maximum) est triennal.

Il apparaît essentiel et nécessaire que le MAEE¹ joue le jeu de la transparence sans essayer de détourner les enjeux des programmes ni tenter d'en prendre le leadership ou d'exercer des pressions souterraines via les représentations diplomatiques dans les pays.

Côté OSC, des organisations françaises d'horizons différents et de cultures parfois divergentes parviennent à travailler en commun afin de répondre aux demandes des acteurs du Sud.

Leurs relations avec le MAEE¹ évoluent et un dialogue constructif s'est engagé. Les OSC comprennent mieux la mécanique d'Etat et les circuits de décision.

L'Etat nuance son étiquette de « guichet des ONG » et, en affichant son volontarisme en matière de concertation et son désir d'identifier les pratiques des OSC, se pose en interlocuteur respectueux de leur action.

¹Ministère des Affaires étrangères et européennes français

En termes de communication, chacune des parties peut valoriser son esprit d'ouverture et sa capacité à gérer des projets en collectif.

Caractère innovant : Les OSC françaises sont capables de se regrouper et de faire « cause commune » avec l'Etat pour mener une action à l'international. L'Etat ne prend pas le leadership et accepte de ne pas avoir le dernier mot lors des prises de décisions. Cette action concertée bénéficie directement à la société civile du pays qui n'a plus à tenir un discours aux OSC françaises et un autre à l'Etat français ou à ses représentants dans le pays.

4. Une relation renouvelée entre pouvoirs publics et OSC

L'objectif général du programme consiste à permettre, à terme, une concertation effective entre OSC et Etats au Sud.

Cependant, l'opportunité ou le moment de cette concertation ne peuvent être envisagés que par la société civile du Sud.

Les rythmes des bailleurs du Nord ne priment pas sur la réalité du Sud.

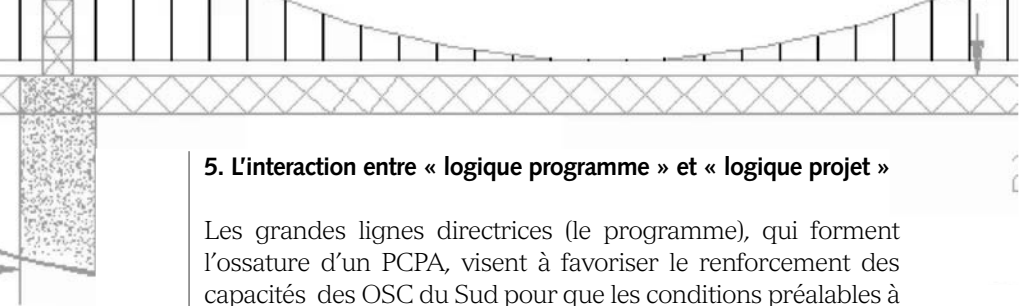
Cette concertation passe par une première étape entre acteurs OSC et représentants des pouvoirs publics (cadres intermédiaires de l'administration ou représentants des collectivités territoriales notamment).

Les représentants des pouvoirs publics sont considérés comme « passeurs de frontières » entre l'Etat et la société civile et non plus comme « suppôts » du politique.

Il est important d'insister à ce sujet sur la qualité des relations inter-personnelles qui se tissent au sein des programmes et qui en sont peut-être devenues l'une des caractéristiques.

On note en effet qu'une personnalisation des relations entre acteurs s'est imposée et qu'une convivialité sincère s'est progressivement installée. Ces échanges informels ayant peu à peu été perçus comme essentiels par les acteurs.

Caractère innovant : Le rôle donné aux cadres intermédiaires de l'administration fait exploser l'idée reçue d'un Etat « corps homogène » et conforte les représentants des pouvoirs publics dans leur rôle de conseil technique auprès du décideur politique au lieu de l'enfermer dans celui de simple exécutant.



5. L'interaction entre « logique programme » et « logique projet »

Les grandes lignes directrices (le programme), qui forment l'ossature d'un PCPA, visent à favoriser le renforcement des capacités des OSC du Sud pour que les conditions préalables à une concertation avec les pouvoirs publics autour des politiques publiques de développement soient requises.

Mais c'est bien la co-mise en œuvre d'une série de projets de développement entre OSC du Nord et du Sud qui permet de progresser vers cet objectif.

En d'autres termes, les PCPA ne proposent pas de renforcer la capacité des OSC du Sud en laissant, pendant ce temps, les projets de côté. Une part essentielle de ce renforcement s'effectue via ce que l'on pourrait appeler un « apprentissage pratique » dont la co-mise en œuvre de projets entre le Nord et le Sud est le pivot.

Caractère innovant : Les acteurs de coopération français remettent leurs pratiques d'intervention sur le terrain en cause pour se donner les moyens d'atteindre l'objectif du programme.

6. La « co-maîtrise d'ouvrage »

En posant le principe de la « co-maîtrise d'ouvrage¹ » des projets (impliquant souvent la co-gestion), les PCPA permettent aux OSC du Sud de faire, en situation, l'« apprentissage » de la gestion et du suivi de projets structurants de développement.

Via cette prise de responsabilité nouvelle, elles peuvent analyser leurs propres carences, saisir la complexité des problématiques et des enjeux au Nord, et surtout, identifier leurs propres forces et les capitaliser.

Cette prise de conscience de leurs points forts par les OSC du Sud génère implicitement une « prise de confiance ». Et, c'est précisément l'impact psychologique de cette prise de confiance qui sous-tend toute la logique PCPA.

Dès lors, et au-delà du renforcement des capacités techniques, les PCPA favorisent l'émancipation des OSC du Sud impliquées.

Notons par ailleurs qu'une assistance technique est proposée et

¹ le maître d'ouvrage est l'initiateur, le commanditaire et le concepteur d'un projet. Le maître d'œuvre en assure la réalisation.

financée par les fonds d'appui¹ des programmes en fonction des besoins identifiés par le Sud (étude sociologique de terrain, comptabilité aux standards internationaux, outils de communication, plaidoyer international, etc.)

¹cf. fiches de synthèse des différents programmes

Caractère innovant : En considérant fréquemment leurs partenaires du Sud comme exécutants et non pas comme co-décideurs ou co-gestionnaires, les OSC du Nord ne transmettent pas leurs compétences (captation et gestion de financements internationaux, gestion et suivi de projet d'envergure nationale, relation aux Etats du Nord et aux bailleurs internationaux, etc.). En pratiquant la co-maîtrise d'ouvrage, les OSC françaises investies dans les PCPA inversent ce processus.

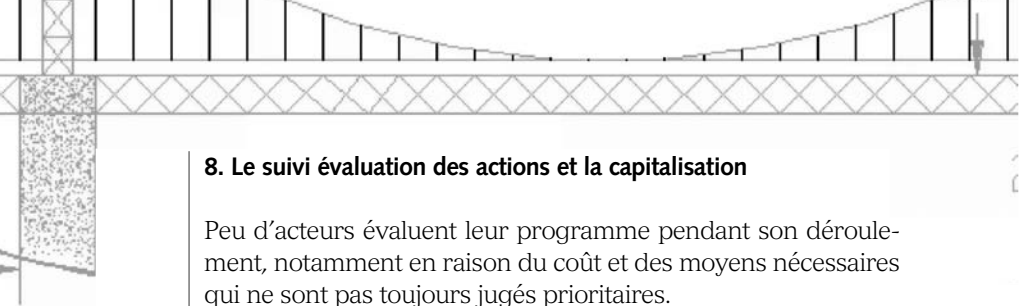
7. Processus pluri-acteurs ou programme pluri-acteurs ?

On note régulièrement dans les rapports des OSC investies dans les PCPA, le concept de « processus endogène » pour qualifier les programmes. Du grec « endos » (dedans) et de « genos » (origine), dire d'un processus qu'il est endogène revient à dire qu'il se forme à l'intérieur.

De fait, si l'objectif global est clairement identifié par les acteurs et que les actions à mettre en œuvre pour y parvenir sont, elles aussi, actées (le programme et les projets), les moyens inventés en interne pour que les choses progressent (le processus) ne sont pas figés et font l'objet d'une évolution permanente de la part des protagonistes impliqués.

Les détracteurs des programmes crient bien entendu au « vogue la galère de l'usine à gaz ! », pourtant, on constate au contraire que les acteurs investis ont su trouver leurs marques, inventer des protocoles internes, et que ce caractère pionnier a généré un enthousiasme et une motivation inégalés de la part des acteurs du Sud en particulier.

Caractère innovant : Pour travailler ensemble sur ces bases nouvelles, les acteurs investis au sein d'un même PCPA trouvent des modes de fonctionnement, de communication, etc, unanimement acceptés par les parties prenantes. Ces « négociations » préalables au lancement du programme ont pu s'avérer longues et délicates mais, dans tous les cas, ont abouti et ont été structurantes pour la suite.



8. Le suivi évaluation des actions et la capitalisation

Peu d'acteurs évaluent leur programme pendant son déroulement, notamment en raison du coût et des moyens nécessaires qui ne sont pas toujours jugés prioritaires.

Les acteurs investis dans les PCPA considèrent a contrario que le suivi évaluation offre une opportunité d'optimiser les programmes. Effectuées par des experts extérieurs, ces évaluations permettent peu à peu aux acteurs d'avoir un regard critique sur leur action, de vérifier si les objectifs qu'ils se sont fixés sont atteints ou seront atteints via le processus et les activités qu'ils mettent en oeuvre.

Les PCPA ne sont évidemment pas les seuls programmes à pratiquer le suivi évaluation, par contre, le travail mené pour que les acteurs du Sud en comprennent les enjeux est particulièrement novateur. En définissant les termes de référence et en choisissant l'évaluateur avec les acteurs du Nord, les acteurs du Sud ne vivent plus l'évaluation comme un contrôle du bailleur mais comme un outil essentiel de travail.

De même, le processus de capitalisation qui, à l'inverse, est effectué en interne et par les acteurs eux-mêmes, propose de faire le point, d'échanger au sujet de leurs pratiques, de formaliser et de prendre conscience de ce qui a été appris.

En analysant collectivement leur capital en termes de savoir-faire, les acteurs comprennent mieux leurs forces et leurs carences.

Caractère innovant : En intégrant la culture du suivi évaluation au centre des programmes, et en favorisant son appropriation par les acteurs du Sud, les PCPA renforcent les capacités organisationnelles des acteurs du Sud.

En capitalisant leur expérience, les acteurs peuvent formaliser et définir leur patrimoine commun en terme de savoir-faire.

Il passent du « Je » au « Nous ».

PRESENTATION DES PROGRAMMES

- fiches de synthèse -

- ROUMANIE, Rép. DE MOLDAVIE, BULGARIE
- MAROC
- CAMEROUN
- CONGO BRAZAVILLE

1. nb : Les « chefs de file des programmes » sont les OSC françaises qui ont contracté avec le MAEE français. A ce titre, elles sont le responsable juridique et financier d'un programme.

2. nb : les deux autres programmes concertés en cours (ALGERIE et GUINEE) sont récents.

Les acteurs investis sur les programmes dans ces pays ont assisté au séminaire de capitalisation en tant qu'observateurs.

Ces deux PCPA ne seront donc pas présentés dans ce document.



ROUMANIE, Rép. de MOLDAVIE, BULGARIE

PROGRAMME CONCERTÉ PROCOPIL – PHASE II

Durée du programme : 3 ans + 10 mois de phase préparatoire

Démarrage : 1^{er} septembre 2005 – Clôture : 30 juin 2009

a. Objectifs du programme et cohérence avec les politiques nationales

Le PROCOPIL (Programme concerté pour l'Initiative Locale) est un programme de lutte contre les maltraitements infantiles et de promotion des pratiques de bientraitance. C'est la suite d'un précédent programme : le Programme Collectif enfance Roumanie (PCER).

Il s'agissait à l'origine d'un programme franco-roumain qui s'est développé selon une coopération en pays tiers. Ainsi la République de Moldavie et la Bulgarie sont devenues partenaires pour développer une stratégie de protection de l'enfance au niveau régional.

Remarque : le terme enfance maltraitée est pris au sens large. Il implique toutes les formes de maltraitements ou de mise en danger auxquelles un enfant (ou jeune) peut être exposé. Ainsi le champ d'action du PROCOPIL s'attache aux thématiques suivantes : violences domestiques, enfants et drogues, enfants et sida, trafic d'enfants, enfants des rues, enfants en difficulté avec la loi, enfants en situation de handicap, insertion sociale des jeunes.

• Objectif général

Améliorer les politiques publiques dans le domaine de la protection de l'enfance et plus largement de l'action sociale au niveau régional et européen.

• Objectifs spécifiques

- Renforcer l'organisation des sociétés civiles roumaines, bulgares, moldaves et françaises par la création d'un réseau régional de la protection de l'enfance à l'Est de l'Europe.
- Formaliser, diffuser et capitaliser les pratiques de bientraitance.
- Contribuer à l'amélioration et à l'application des politiques publiques dans le domaine de la protection de l'enfance en Roumanie, République de Moldavie et Bulgarie.

b. Partenaires

Plus de 150 organisations se seront impliquées dans le PROCOPIL :

France : 15 associations - 2 collectivités locales + l'Association des Départements de France et Cités Unies France.

Roumanie : 40 associations - 28 collectivités locales + Union nationale des conseils de département de Roumanie + Association des Municipalités de Roumanie.

République de Moldavie : 19 associations - 16 collectivités locales + Association des Mairies moldaves.

Bulgarie : 22 associations - 15 collectivités locales + Associations des Municipalités bulgares.

Ainsi que les représentants des pouvoirs publics centraux de France, Roumanie, République de Moldavie et Bulgarie.

c. Moyens humains (expatriés et locaux) et techniques utilisés

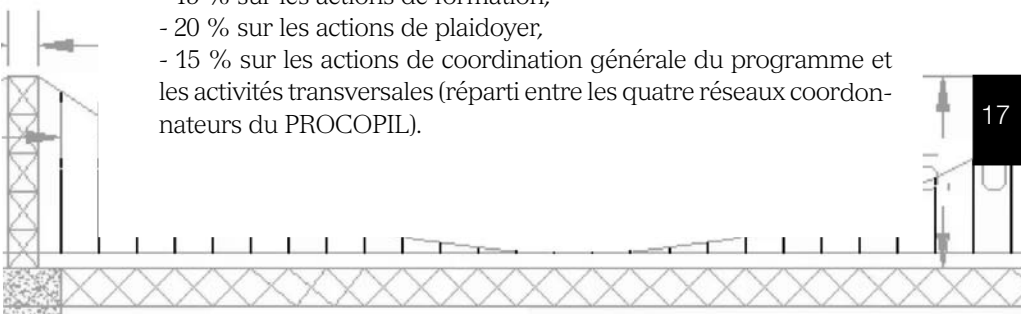
La mise en œuvre des actions du PROCOPIL s'appuie sur quatre réseaux coordonnateurs, un dans chacun des quatre pays. Solidarité Laïque pour la France, la FONPC pour la Roumanie (Fédération des ONG pour la protection de l'enfant), l'APSCF pour la République de Moldavie (Alliance pour la protection sociale de l'enfant et de la famille), le RNE pour la Bulgarie (Réseau National pour l'enfant).

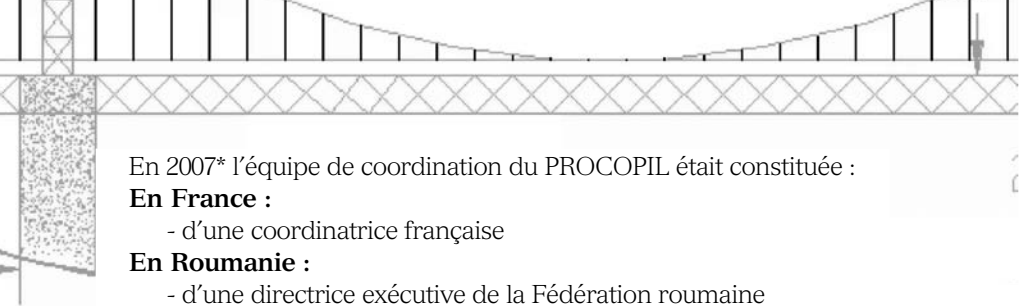
Ces quatre réseaux coordonnateurs sont chargés de mettre en œuvre les décisions du comité régional, comité transnational et pluri acteurs qui se réunit une fois par an pour décider les orientations du programme d'une année à l'autre. Quatre comités de coordination nationaux réunissent trois fois par an les acteurs français, roumains, moldaves et bulgares impliqués dans le programme afin de suivre les avancées des différents projets du PROCOPIL et de recueillir les propositions à tous les échelons de l'action.

d. Budget prévisionnel et répartition budgétaire

Budget global sur 3 ans : 3 200 000 Euros (68 % du MAE français) soit en moyenne 800 000 Euros / an :

- 50 % sur les fonds de soutien aux initiatives départementales, et les fonds de soutien aux initiatives innovantes,
- 15 % sur les actions de formation,
- 20 % sur les actions de plaidoyer,
- 15 % sur les actions de coordination générale du programme et les activités transversales (réparti entre les quatre réseaux coordonnateurs du PROCOPIL).





En 2007* l'équipe de coordination du PROCOPIL était constituée :

En France :

- d'une coordinatrice française

En Roumanie :

- d'une directrice exécutive de la Fédération roumaine
- d'une coordinatrice des programmes de la Fédération roumaine
- d'une coordinatrice PROCOPIL
- d'une assistante coordinatrice PROCOPIL (stagiaire)

En République de Moldavie :

- d'une présidente de l'Alliance moldave
- d'une évaluatrice des projets (et deux évaluateurs associés)
- d'une secrétaire exécutive de l'Alliance moldave

En Bulgarie :

- d'une présidente, un secrétaire et un membre du Conseil d'administration du réseau Bulgare

*Chaque année en fonction des besoins du programme, cette équipe est amenée à évoluer

e. Des résultats....

- **Les organisations Est Européennes ont investis des fonds** importants dans le PROCOPIL ce qui a permis d'augmenter le budget global faisant passer la participation du MAEE français (plafonnée à 75 % du prévisionnel) à 68 % du budget réel.

- En Bulgarie, le PROCOPIL a permis la création d'**un réseau pour la protection de l'enfance avec une identité juridique** et une légitimité reconnue de la part des membres du réseau (en deux ans on est passé de 4 membres à 70 membres) mais également de la part des pouvoirs publics qui consultent systématiquement le réseau pour leur stratégie nationale de protection de l'enfance.

- En Roumanie, la légitimité de la FONPC a largement été renforcée par le programme PROCOPIL. D'une part auprès des ONG roumaines (**la Fédération est passé de 53 organisations à plus de 100 en deux ans**), mais également auprès des pouvoirs publics roumains qui sont attentifs aux interpellations de la Fédération : par exemple la FONPC a obtenu qu'un contrôle légal des parents allant travailler à l'étranger soit mis en place plus rigoureusement afin de prévenir les situations de négligence des enfants.

- En République de Moldavie, là encore, l'Alliance APSCE, est un acteur incontournable des pouvoirs publics qui la consulte systématiquement pour leur **stratégie nationale de protection de l'enfance**. Avec le soutien du PROCOPIL, l'Alliance moldave a mis en place une

stratégie à 5 ans (jusqu'en 2012) de formations pour le renforcement des acteurs de la société civile et de plaidoyer.

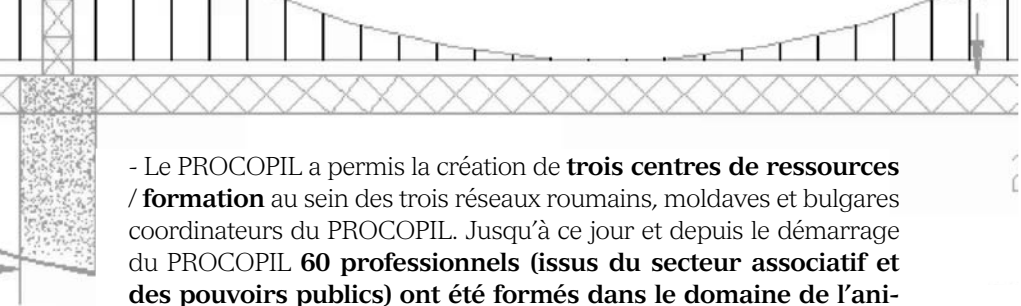
- En République de Moldavie encore, l'APSCF a développé un dispositif de **suivi évaluation innovant et pertinent**, intégrant à la fois la nécessité de renseigner des indicateurs objectivement mesurables et un accompagnement technique des acteurs, notamment sur la relation à tisser entre acteurs de la société civile et pouvoirs publics locaux.

- En Roumanie, **le PROCOPIL est parvenu à faire reconnaître le métier d'animateur socio-éducatif**, ainsi qu'à construire et à tester le référentiel de formation correspondant. Aujourd'hui, une organisation membre du programme est accréditée par l'Etat roumain en tant que fournisseur de formation pour le métier d'animateur socio-éducatif. Au niveau régional, la Roumanie entreprend de disséminer les contenus de formations et le référentiel en vue de faire reconnaître le métier en République de Moldavie et Bulgarie où rien d'officiel n'existe encore.

- **10 projets de services sociaux et médicaux sociaux mis en oeuvre** en Roumanie : (Service d'inclusion des enfants handicapés en milieu scolaire ordinaire à Bucarest, service de lutte contre les violences domestiques à Sibiu, service communautaire de prévention de l'abandon et des maltraitements infantiles à Bucarest, service de prévention et d'intervention pour les jeunes de la rue à Bucarest, service d'assistance pour enfants délinquants, services d'éducation parentale pour prévention de l'abandon, service d'intégration pour l'enfant et la famille sans domicile, service communautaire pour enfants négligés en risque d'abandon, service de prévention de la délinquance juvénile, service d'intervention précoce pour enfant handicapé).

- **8 échanges de pratiques en bilatéral franco-roumain** de ces projets de services sociaux roumains ont eu lieu. Les délégations roumaines étaient constituées de représentants associatifs et des pouvoirs publics impliqués dans la mise en oeuvre des projets énoncés ci-dessus. Ces échanges de pratiques ont permis d'établir ou de renforcer les liens entre associations et pouvoirs publics ce qui va dans le sens de la pérennisation des services sociaux mis en oeuvre par les associations.

- **10 projets** innovants ont été soutenus **en Roumanie**, **21 projets** innovants ont été soutenus **en Bulgarie**, **19 projets** innovants ont été soutenus **en République de Moldavie**. Les acteurs impliqués dans la mise en oeuvre de ces projets se rencontrent pour échanger sur leurs pratiques lors de rencontres régionales organisées par le PROCOPIL.



- Le PROCOPIL a permis la création de **trois centres de ressources / formation** au sein des trois réseaux roumains, moldaves et bulgares coordinateurs du PROCOPIL. Jusqu'à ce jour et depuis le démarrage du PROCOPIL **60 professionnels (issus du secteur associatif et des pouvoirs publics) ont été formés dans le domaine de l'animation, 40 dans le domaine des maltraitances infantiles, 40 dans le domaine du handicap, 24 dans le domaine de l'éducation parentale, 18 dans le domaine de l'insertion des jeunes.** Ces formations ont été mises en place par un tandem de formateurs franco-roumain. Des trinômes de formateurs franco-roumano-bulgares et franco-roumano-moldaves se préparent ce qui va dans le sens de la construction du réseau régional.

- A l'occasion d'un forum de formation régional organisé à Bucarest, des initiatives de plaidoyer ont été lancées. Un travail est donc mené pour la reconnaissance de certains métiers de la protection de l'enfance qui n'existent pas encore en Roumanie, en République de Moldavie ou en Bulgarie et qui seraient pourtant essentiels. Ainsi, à l'issue du PROCOPIL nous espérons avoir avancé dans la **reconnaissance du métier d'éducateur spécialisé, d'aide médico psychologique, de conseiller familial et de conseiller en insertion des jeunes.**

- Une preuve encore de la légitimité grandissante des trois réseaux du PROCOPIL : **la rédaction du rapport alternatif de protection de l'enfance a été confié à la FONPC, le RNE, et l'APSCF en 2007.**

- **Un cycle de séminaires appelé « projet de promotion des pratiques de bientraitance » a été lancé en Roumanie.** Ce projet est conduit par la FONPC en partenariat avec l'Ambassade de France de Bucarest et des Universités. Ces conférences ont réuni jusqu'à aujourd'hui plus de 300 professionnels du domaine de la protection de l'enfance, étudiants de la Faculté de médecine, de psychologie, d'assistance sociale...

L'état de la concertation à 4

Dans chacune des instances de coordination du PROCOPIL, comités de coordination nationaux, ou comité régional, on retrouve des représentants d'associations, de pouvoirs publics centraux, et de pouvoirs publics locaux. 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 sont impliqués de façon très assidue.

MAROC

PROGRAMME CONCERTÉ MAROC – PHASE II

Durée du programme : 4 ans

Démarrage : Juin 2006 - Clôture : Mai 2010

a. Objectifs du programme et cohérence avec les politiques nationales et l'action bilatérale franco-marocaine

Le Programme Concerté Maroc II a pour objet de bâtir une plateforme de concertation regroupant associations et pouvoirs publics afin de mettre en cohérence des projets de développement en direction prioritaire de la jeunesse marocaine.

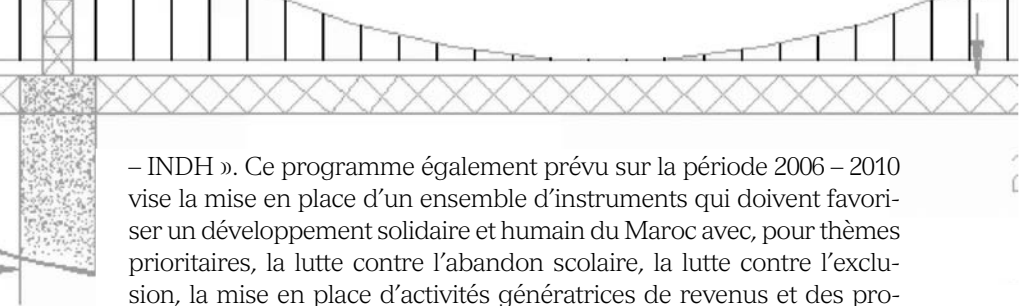
- **Objectif général** : *Ensemble pour accompagner la jeunesse marocaine à être actrice d'un développement humain solidaire.*
- **Objectif spécifique** : contribuer, par une stratégie concertée entre associations françaises et marocaines, avec leurs pouvoirs publics, à une plus grande implication des jeunes dans la société marocaine.

Le champ d'application de cette stratégie se situe autour de 4 thématiques prioritaires : l'éducation, l'économie sociale et solidaire, la formation et l'insertion professionnelle des jeunes, la citoyenneté et l'accès aux droits.

En pleine cohérence avec les politiques nationales existantes le PCM II aborde :

- La réforme de l'enseignement et de la formation professionnelle dans le cadre de la charte nationale et de l'éducation. Cette réforme qui vise la valorisation des jeunes. C'est une première initiative significative de l'Etat marocain concernant le secteur éducatif.
- La charte des petites et moyennes entreprises qui vise à encourager la création d'institutions d'intermédiation pour l'emploi des jeunes diplômés en particulier.
- Les stratégies de lutte contre les IST (infections sexuellement transmissibles)/sida qui illustrent l'intérêt des pouvoirs publics pour les jeunes sont perçus comme moyen et finalité du développement.

Le PCM II s'inscrit dans l'esprit du grand chantier national initié par le Roi au Maroc : « l'Initiative Nationale pour un Développement Humain



– INDH ». Ce programme également prévu sur la période 2006 – 2010 vise la mise en place d'un ensemble d'instruments qui doivent favoriser un développement solidaire et humain du Maroc avec, pour thèmes prioritaires, la lutte contre l'abandon scolaire, la lutte contre l'exclusion, la mise en place d'activités génératrices de revenus et des programmes de sensibilisation et pour un meilleur accès à la santé.

En cohérence avec les actions bilatérales françaises menées dans le pays, le PCM II intègre les représentants de la MAAIONG (Mission d'Appui à l'Action Internationale des ONG) et du Service de Coopération et d'Action culturelle (SCAC) de l'Ambassade de France à Rabat au sein de son Comité de pilotage.

Le PCM II a mis en place un fonds à disposition des acteurs marocains pour renforcer les tissus locaux et la concertation locale entre société civile, Etat et collectivités territoriales (Fonds d'Appui aux Initiatives Régionales). Ce fonds sert de « levier » pour mobiliser des fonds locaux et soutenir les politiques locales de décentralisation soutenues par la coopération française dans le cadre du PAD (Programme d'Appui à la Décentralisation-Maroc). Il permet le tissage de partenariats nouveaux avec d'autres bailleurs notamment locaux et régionaux, mais aussi internationaux.

De plus, le PCM II inscrit pleinement son action dans la logique des thématiques développées par le forum civil du partenariat franco-marocain de janvier 2006 (décentralisation, démocratie de proximité, développement économique et action sociale, et les questions d'éducation et de formation attachées à ces thématiques).

Enfin le second fonds créé par le PCM II est un fonds d'appui à projets portés par des consortiums franco-marocains directement liées aux thématiques sus-citées.

b. Partenaires

Partenaires membres du Programme : 97 Organisations non gouvernementales françaises et marocaines, ministère des Affaires étrangères français et pouvoirs publics marocains concernés (ministère des Affaires étrangères et de la coopération, ministère du Développement social de la famille et de la solidarité, Entraide nationale), Cités Unies France.

Partenaires du Programme : Collectivités territoriales françaises et marocaines, autres institutions marocaines.

Chef de file du programme : Solidarité Laïque

c. Moyens humains (expatriés et locaux) et techniques utilisés

Bureau exécutif au Maroc (Rabat) : 1 Directeur exécutif et 4 chargés de

mission affectés aux tâches suivantes :

Suivi des projets et accompagnement des organisations, capitalisation, comptabilité et gestion financière, communication, valorisation des expériences et éducation au développement.

d. Budget prévisionnel et répartition budgétaire

Budget global sur 4 ans : 6 000 000 euros (65% MAE français)

- 50 % est réparti entre le fonds d'appui à projets et le fonds d'appui aux initiatives régionales.

- 50 % est alloué à l'animation générale du Programme et aux activités transversales, au fonctionnement général (Cf. moyens humains et techniques : 1 salarié à plein temps + 2 équivalents temps plein en France), à la logistique d'appui organisationnel aux OSC, aux déplacements entre le Maroc et la France ou au sein du territoire marocain, à la communication au Maroc et en France, à la gestion et logistique générale au Maroc et en France.

e. Des résultats....

Depuis le démarrage du Programme (2006), les activités ont permis d'augmenter le budget global de plus de 10%, faisant passer la participation du MAEE français (plafonnée à 75% du prévisionnel) à 65% du budget réel et la part dédiée aux projets à environ 55%. Le budget global du Programme est ainsi passé de 5 280 000 euros environ à plus de 6 000 000 en moins de deux ans.

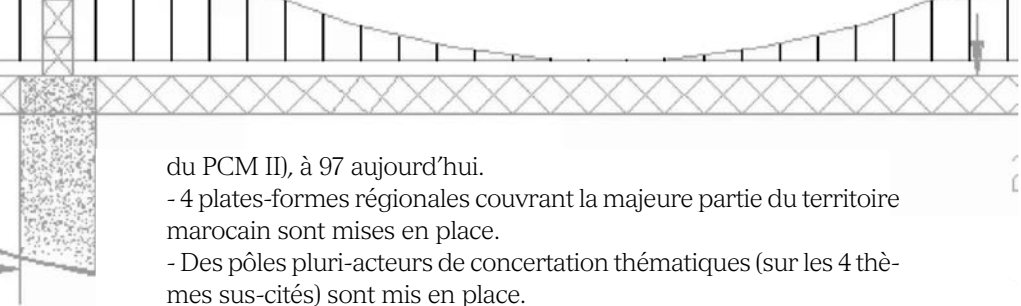
- L'intérêt que le Gouvernement du Maroc porte au PCM est en passe de permettre **l'inscription de la concertation OSC/ Pouvoirs publics dans le document cadre de partenariat** qui régit la coopération entre la France et le Maroc. Ainsi depuis le début de l'année 2008, le ministère marocain de la coopération a-t-il rejoint les organes de gouvernance du programme. Par ailleurs, une convention de partenariat a été signée avec l'Entraide Nationale (établissement public marocain de lutte contre la précarité) stipulant l'engagement de cette dernière dans l'appui à la pérennisation du programme.

- Le fonds d'appui à projet a co-financé 13 projets.

- Le fonds d'appui aux initiatives régionales a co-financé 7 projets. (Deux sessions de sélection de projets sont encore à venir).

- De nouveaux partenaires soutiennent le programme en co-finançant les projets : Fondation de France, Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, INDH, Agence de Développement social marocaine etc..

- Le nombre d'adhérents est passé de 36 (PCM I) à 62, (démarrage



du PCM II), à 97 aujourd'hui.

- 4 plates-formes régionales couvrant la majeure partie du territoire marocain sont mises en place.

- Des pôles pluri-acteurs de concertation thématiques (sur les 4 thèmes sus-cités) sont mis en place.

- Formation / insertion professionnelle :

Le PCM a permis la mise en place à Casablanca d'un centre d'apprentissage en ferronnerie d'art, géré conjointement par l'Heure Joyeuse, l'Entraide Nationale et l'OFPPPT (Office de la Formation Professionnelle et de la Promotion du Travail) : 59 jeunes en situation précaire suivent actuellement cette formation.

Le Programme permet en outre à 13 jeunes en situation de handicap en milieu rural d'accéder à une formation et un accompagnement individualisé à l'installation dans une activité économique agricole.

Le PCM enfin a permis l'ouverture d'un centre de formation à l'informatique pour jeunes villageois : actuellement, 176 personnes en bénéficient, répartis entre des jeunes du village, des élèves de classes primaire et secondaire et quelques enseignants et fonctionnaires.

- Citoyenneté :

Le PCM a soutenu la mise en place de « conseils de jeunes » sur 4 localités du Maroc, conçus comme des espaces de rencontre et de concertation entre les jeunes, et avec les acteurs du territoire : actuellement les 4 conseils sont en place et impliquent environ 85 jeunes, dont 1/3 sont des filles.

Le Programme assure également un soutien aux initiatives de quartiers et à la mise en place de conseils de quartiers, pour encourager la concertation locale et notamment avec les associations de jeunes : à ce jour, 6 associations locales de jeunes ont été soutenues et une rencontre a été organisée sur l'un des quartiers ciblés, étape préalable à la mise en place d'un conseil de quartier.

- Accès à l'emploi

Le programme a permis la mise en place de 2 pépinières de micro-entreprises : 32 jeunes acteurs locaux du tourisme rural solidaire sont formés dans le cadre du projet, avec l'appui des services publics de la formation professionnelle.

Le PCM a soutenu la mise en place d'un bureau de placement. Il constitue une base de données d'entreprises « citoyennes » intéressées par l'emploi de jeunes en situation précaire accompagnés dans le projet.

Sur Ouarzazate, la formation et l'accompagnement à l'installation de jeunes handicapés dans une activité économique agricole permet actuellement à des jeunes stagiaires de créer leur micro-entreprise agricole, etc.

L'Etat de la concertation à 4

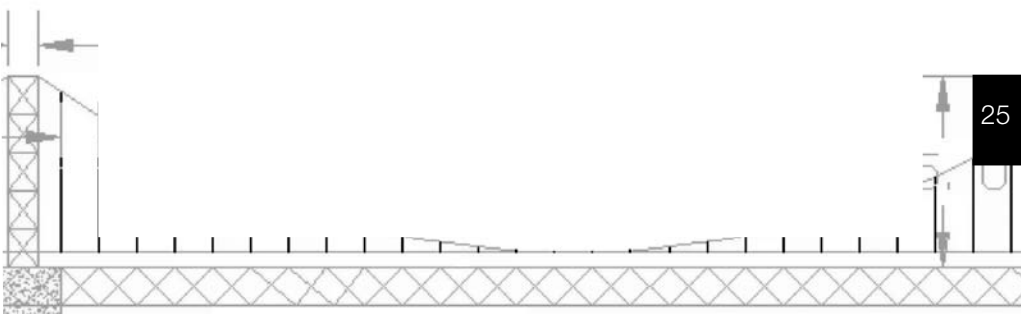
a) Implication des pouvoirs publics français et marocains dans le comité de pilotage du PCM :

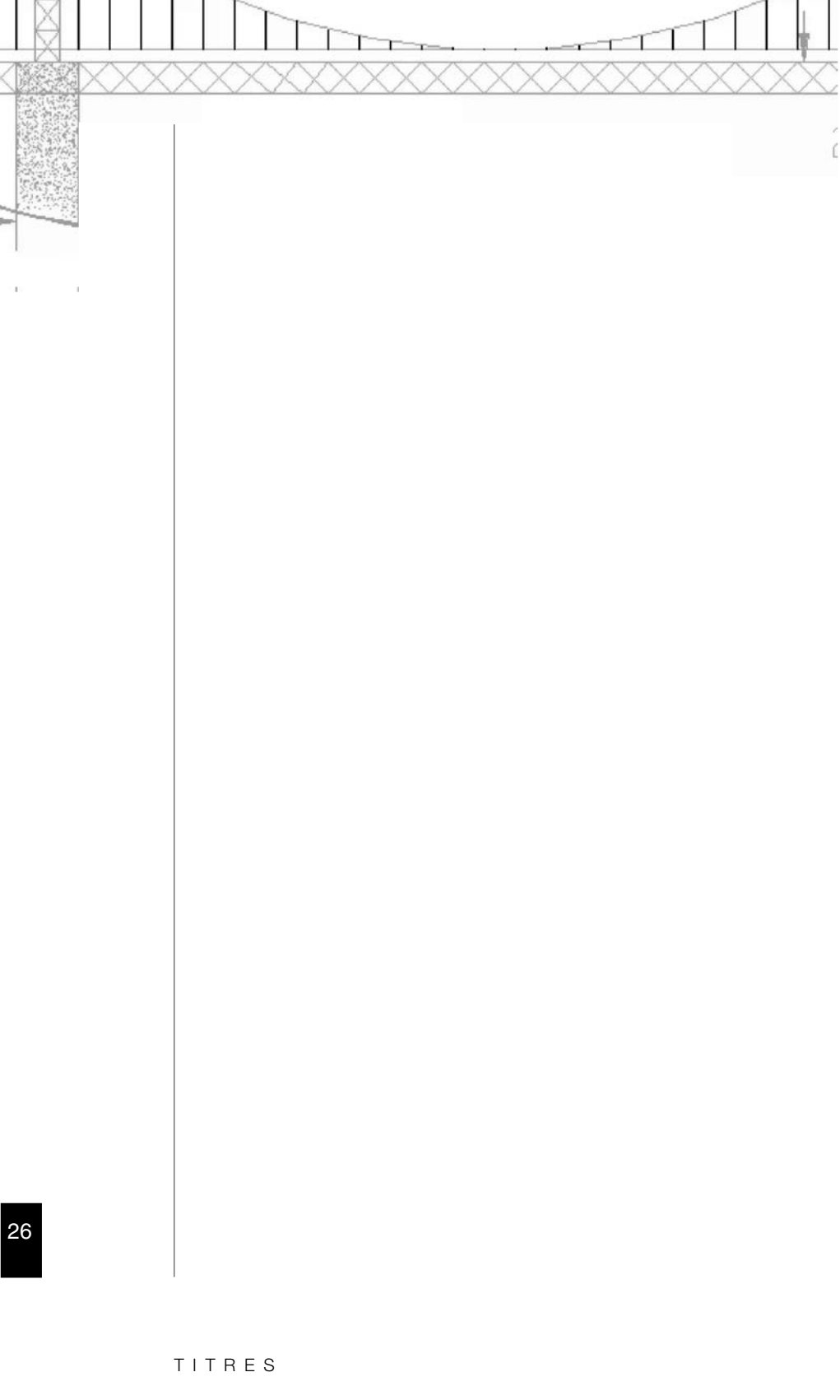
Les Services de coopération du ministère français des Affaires étrangères et européennes (France et Rabat) ainsi que le ministère marocain du Développement social de la famille et de la solidarité et l'Entraide nationale marocaine, sont membres de droit du Comité de pilotage du PCM. Ils ont siégé et participé à l'ensemble des 6 réunions du Comité depuis le démarrage du PCM. Depuis février 2008, le ministère marocain de la coopération a adhéré à son tour au PCM et a participé à son premier COPIL et à la dernière Assemblée générale du Programme. Les collectivités territoriales françaises sont entrées dans le cadre de concertation via Cités Unies France qui siège au COPIL depuis février 2008.

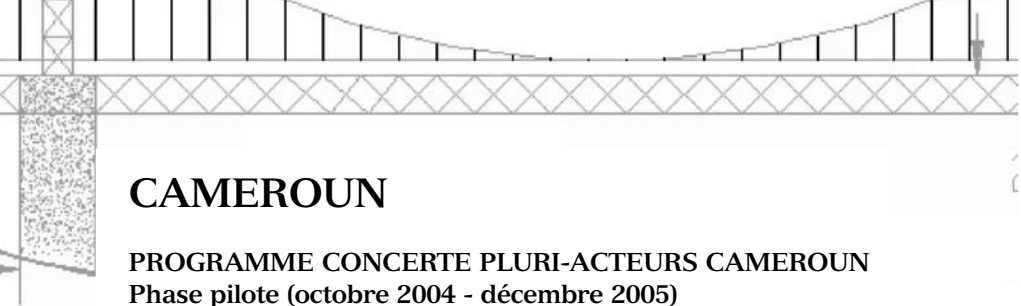
b) Reconnaissance institutionnelle du cadre de concertation établi par le PCM :

Une Convention cadre de partenariat est signée entre le PCM et l'Entraide Nationale en janvier 2007. Elle prévoit l'engagement de l'Entraide Nationale à contribuer à la pérennisation du cadre de concertation du PCM ainsi que des fonds d'appui à projets du Programme.

La Direction de l'économie sociale du ministère des Affaires générales marocain s'est impliquée dans les travaux de réflexion du PCM sur l'organisation et la croissance du secteur de l'économie sociale et solidaire au Maroc.







CAMEROUN

PROGRAMME CONCERTÉ PLURI-ACTEURS CAMEROUN

Phase pilote (octobre 2004 - décembre 2005)

Phase programme (Janvier 2006 - décembre 2009)

a. Objectifs et Cohérence avec les enjeux nationaux et internationaux

Au moment où l'idée du PCPA Cameroun est née, l'importance de la mobilisation des sociétés civiles dans la définition, la mise en œuvre, le contrôle des politiques publiques, des stratégies de coopération et de lutte contre la pauvreté était largement reconnue par la communauté des bailleurs de fonds (en particulier initiative PPTe et C2D).

De leur côté, les sociétés civiles s'étaient mobilisées dans le monde à travers la campagne Jubilé 2000 pour l'annulation de la dette, et plus particulièrement en France au sein de la plateforme Dette et Développement (PFDD) et au Cameroun dans le suivi de l'IPPTe.

Néanmoins, les organisations de la plateforme Dette et Développement et leurs partenaires camerounais avaient rapidement fait le constat des limites des processus de concertation de la société civile existants et des difficultés rencontrées par les OSC camerounaises pour jouer pleinement leur rôle dans ces processus (une société civile camerounaise active mais encore fragile et un état camerounais réservé vis-à-vis de la société civile).

Il est donc apparu comme un enjeu majeur d'aider les OSC locales à construire des mécanismes de collaboration et de représentation collective indispensables à leur reconnaissance par l'État et par les partenaires institutionnels bilatéraux et multilatéraux de leur pays.

C'est dans ce contexte qu'a été construit le PCPA.

Le programme a pour finalité de contribuer à la démocratisation de la vie sociale, économique et politique au Cameroun : améliorer les politiques publiques et les stratégies de coopération, en particulier de désendettement et de développement, grâce à l'instauration de relations de concertation entre représentants des organisations de la société civile et pouvoirs publics français et camerounais.

Dans cette perspective, il s'agit de favoriser et de promouvoir :

- Le décloisonnement de la société civile, les partenariats,

alliances entre les différentes familles d'acteurs

- Le partenariat de société civile à société civile (Nord / Sud - Sud / Sud)
- Le dialogue société civile – pouvoirs publics

Le PCPA a pour objectif global de renforcer la capacité de négociation, de participation et d'interpellation de la société civile camerounaise sur des actions spécifiques dans le cadre dynamique d'une coopération renforcée et redéfinie entre les OSC camerounaises et françaises.

- Objectif spécifique 1 : Promouvoir et assurer l'implication des organisations des sociétés civiles camerounaises et françaises dans les politiques publiques et les stratégies de coopération.
- Objectif spécifique 2 : Assurer la promotion et la défense des droits de l'Homme et de l'Etat de droit par les OSC.
- Objectif spécifique 3 : Renforcer les OSC en favorisant leur décroïsonnement, les initiatives collectives et le développement des compétences.

L'appui du PCPA s'articule autour de 4 thématiques stratégiques : Dette, Corruption, Droits de l'Homme, Sida.

Les principales activités financées par le PCPA sont les suivantes :

- Recueil, analyse, diffusion d'informations, réalisation d'études et d'enquêtes, création d'observatoires sur les politiques publiques et sur les droits.
- Mise en place de plateformes de plaidoyer, organisation de campagnes de communication, création de collectifs, création d'alliances au sein des sociétés civiles, mise en réseau, échanges Nord-Sud.
- Formations (en plaidoyer, techniques d'enquêtes, ...).
- Mise en place de services de conseils et de protection juridique, actions juridiques.

b. Partenaires

Environ deux cents organisations camerounaises de tout le pays et de toutes les familles d'acteurs ainsi qu'une dizaine d'organisations françaises sont parties prenantes de la dynamique PCPA à divers degrés et niveaux d'implication : dans la gouvernance du programme, dans la mise en œuvre des actions ou encore dans le débat, la concertation et la réflexion thématique qui permettent au programme d'arrêter ses orientations stratégiques.



Le CCFD est l'ONG garante du contrat – Une convention définissant un « groupe chef de file » a été signée entre le BASC (Bureau des Activités Socio-Educatives) et le CCFD.

Le Comité d'orientation stratégique est composé de 11 organisations camerounaises (BASC, CSP, CGT-L, CEPCA, UNAPHAC, ALVF, GEED, Abakwa Fm, YDF, ASSOAL, ACAT-Littoral), 4 organisations françaises (CCFD, CGT, AFVP, Secours Catholique) et du MAEE français.

c. Moyens humains (locaux) et techniques

Une équipe technique de 7 personnes basée à Yaoundé dont 3 chargés de programme : information / communication, suivi des thématiques droits et politiques publiques. Une salariée basée en France.

d. Budget prévisionnel

Un budget de 3,3 millions d'euros sur 4 ans dont 75% financé par le MAEE français et 25% par les contributions des OSCF et OSCC.

Sur ce budget *(hors frais administratif et hors valorisation) :

- 47 % sont consacrés au Fonds d'appui (fonds de subvention aux collectifs pluri-acteurs pour la réalisation d'enquêtes, d'étude, de plaidoyers, ..).
- 21 % aux échanges et à la concertation (missions d'échanges Nord – Sud, Sud – Sud, organisation du Forum, réunion du Comité d'orientation stratégique et du comité de pilotage, animation).
- 17 % aux investissements et au fonctionnement.
- 15 % à l'appui, au suivi, à la capitalisation et à l'évaluation (expertises d'appui, missions d'appui, travaux d'évaluation et de capitalisation).

e. Des résultats...

La phase pilote et le début de l'année 1 du PCPA ont permis la construction des dispositifs de gouvernance et de mise en œuvre du PCPA :

- Les documents de référence du programme ont été rédigés et diffusés (la Charte qui fixe les valeurs et missions du PCPA, le manuel de fonctionnement qui précise le rôle de chacune des instances et leur articulation, le manuel de procédures d'attribution des fonds qui fixent les modalités d'attribution des financements).
- Les instances du dispositif ont été mises en place et se sont réunies

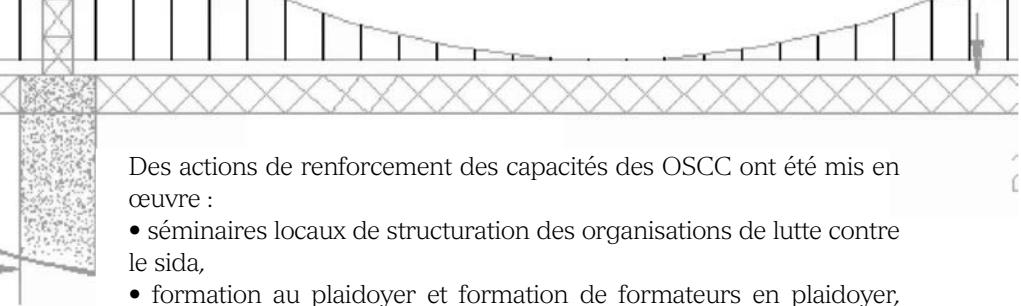
(Comité d'orientation et de suivi, Comité de pilotage, Groupes thématiques, Forum), leurs membres désignés, leur cahier des charges définis.

- L'organisation de séminaires provinciaux a permis de mobiliser les acteurs en province autour des enjeux du PCPA et d'affiner la stratégie d'intervention du programme.
- Une équipe technique a été recrutée.

L'année 1 du programme a marqué le véritable lancement de la phase opérationnelle du programme :

Le Fond d'appui dont est doté le PCPA a financé des collectifs pluri-acteurs d'organisations de la société civile pour la mise en œuvre des activités suivantes :

- Des actions d'enquêtes, d'analyse, de diffusion de l'information : Mise en place de 6 Observatoires des Droits de l'Homme - élaboration d'un livre blanc sur les droits de l'Homme au Cameroun, mise en place d'un bureau d'expertise sur la dette, suivi indépendant du budget de l'État, du budget des universités, mise en place de comités locaux de suivi du C2d, étude critique du nouveau code de procédures pénales...
- Des Plaidoyers : plaidoyer pour une réforme de la législation électorale, plaidoyer pour l'adoption d'une loi sur la liberté syndicale, plaidoyer pour l'augmentation des salaires dans la fonction publique, plaidoyer contre la corruption et l'impunité sur des cas spécifiques au niveau local ou régional (lutte contre la corruption en milieu scolaire, dans le secteur des transports, dans les comités locaux de lutte contre le Sida...), plaidoyer pour l'harmonisation et la rationalisation du dispositif gouvernemental de lutte contre la corruption, plaidoyer pour l'accès aux soins des personnes vivant avec le VIH sida, plaidoyer contre la marginalisation et les discriminations dont elles sont victimes...
- Des actions plus ponctuelles de mobilisation : mobilisation lors de la journée mondiale de lutte contre la corruption pour protester contre la hausse du prix des produits pétroliers, séminaire de mobilisation des magistrats, formation à la problématique du genre, appui à la structuration des organisations de lutte contre les violences faites aux femmes...
- La participation d'OSC à des cadres de concertation avec les pouvoirs publics : participation des OSCC et OSCF au comité d'orientation et de suivi C2D, mandatement et concertation en amont, participation au comité ITIE, comité locaux du BIP, ...



Des actions de renforcement des capacités des OSCC ont été mis en œuvre :

- séminaires locaux de structuration des organisations de lutte contre le sida,
- formation au plaidoyer et formation de formateurs en plaidoyer, rédaction d'un manuel de formation au plaidoyer,
- formation des enquêteurs Droits de l'homme,
- appui institutionnel au milieu syndical,
- appui aux collectifs dans le montage de leurs projets, appui au fonctionnement en collectif, résolution des conflits.

Les instances du PCPA se sont réunies et ont fonctionné régulièrement. Le Forum annuel s'est tenu à Bamenda réunissant plus de 100 OSC, des représentants des pouvoirs publics français et camerounais ; le COS s'est réuni deux fois par an et s'est concerté par mail, le COPIL mensuellement et les groupes de travail avant le Forum.

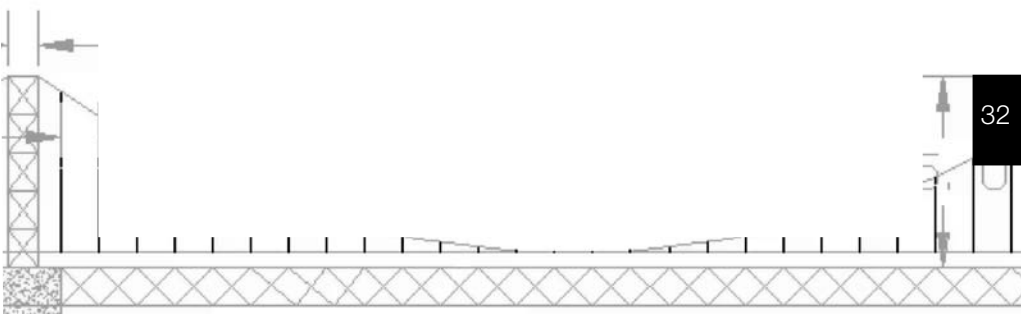
Les stratégies institutionnelles (suivi, information/communication, capitalisation,...) ont été construites, débattues et validées.

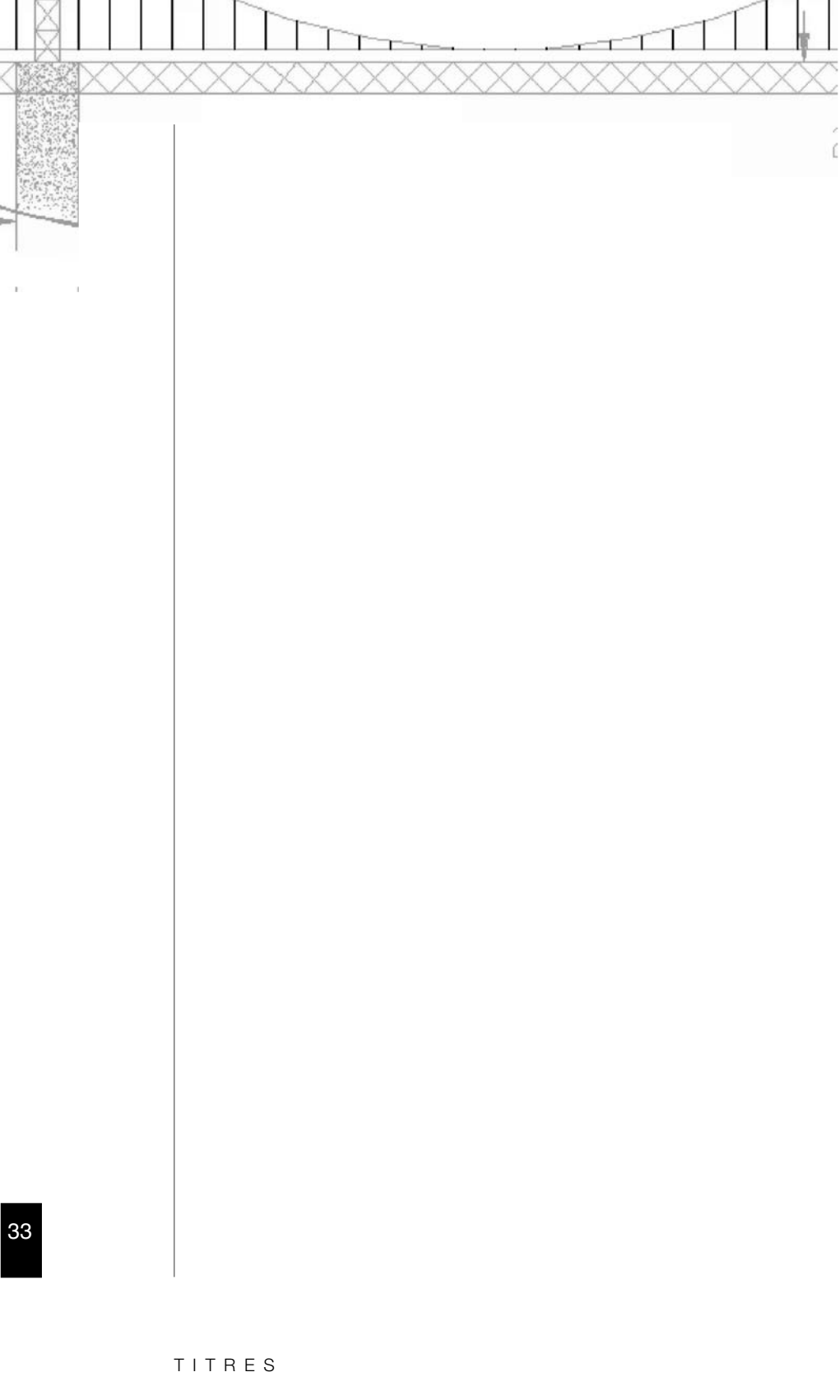
Les principaux résultats obtenus aujourd'hui sont les suivants :

- La mise en place d'un dispositif de gouvernance et de mise en œuvre du programme, l'élaboration et l'adoption de documents de référence qui en cadrent le fonctionnement.
- Une dynamique de concertation pluri-acteurs au sein du dispositif de gouvernance (Forum, COS, COPIL et GT) :
 - Des acteurs qui se sont approprié le programme et ses enjeux (Forum).
 - Des acteurs de familles différentes qui se connaissent mieux, travaillent ensemble, se fixent des règles de fonctionnement collectif,...
 - L'émergence ou le renforcement de collectifs pluri-acteurs : Dynamique Citoyenne, les collectifs qui portent les Observatoires Droits de l'Homme, le COSCA, ADELIS...
- La création de liens entre OSC camerounaise et française au sein des instances de gouvernance, dans la mise en œuvre de formations (Secours Catholique, AIDES – REDS, Juristes Sol.) et dans l'élaboration de projets communs (Syndicat de la magistrature - CAJAD, Planning familial – ALVF).

L'état de la concertation à 4

- Des « interactions » avec les pouvoirs publics (dialogue / rapport de force) :
 - A l'occasion des nombreux plaidoyers mis en œuvre,
 - Grâce aux participations aux cadres de dialogue avec le gouvernement et/ou les partenaires au développement,
 - A l'occasion de la participation des pouvoirs publics au Forum, au séminaire de capitalisation transversale,...
- La création d'un débat public autour des enjeux du PCPA :
 - médiatisation des actions,
 - reprise par des parlementaires des positions de la société civile.







CONGO - BRAZZAVILLE

PROGRAMME CONCERTÉ PLURI-ACTEURS CONGO - PHASE I

Durée du programme : 4 ans

Démarrage : Janvier 2008 - Clôture : Décembre 2011

Le PCPA Congo est issu de la convention programme – Dialogue Citoyen – co-financé par le MAEE français. Cette convention est un programme de soutien aux relations entre les OSC membres du CFSI (Comité Français de Solidarité Internationale) et leurs OSC partenaires dans un certain nombre de pays dont le Congo, le Vietnam, le Mozambique, etc. Au regard des résultats obtenus au Congo et des objectifs identifiés, le sous-programme Dialogue Citoyen Congo a été dissocié de la Convention et est devenu PCPA au 01/01/2008.

a. Objectifs et cohérence avec les politiques nationales et l'action bilatérale franco-congolaise

Le Programme Concerté Pluri-Acteurs a pour objectif de participer à la lutte contre la pauvreté au Congo en renforçant la crédibilité et l'efficacité des organisations de la société civile, en soutenant les dynamiques collectives et en contribuant au dialogue avec les pouvoirs publics sur les politiques publiques de développement.

Objectif général :

- Renforcer l'efficacité et la crédibilité des OSC congolaises en tenant compte de leur diversité.
- Renforcer les dynamiques collectives au sein de la société civile congolaise.
- Contribuer à l'amélioration du dialogue entre pouvoirs publics et société civile.

Objectif spécifique :

- Inciter les OSC à mettre en pratique les valeurs dont elles se réclament : gouvernance démocratique, respect des statuts, gestion transparente, indépendance vis-à-vis du politique, etc.
- Inciter et aider les OSC à élargir leur base sociale, en élargissant et en ré animant leur vie associative ou syndicale, et / ou en renforçant leur lien avec les populations et les organisations de base avec lesquelles elles travaillent.
- Permettre aux OSC qui ont déjà amorcé un début de « professionnalisation », de poursuivre et d'amplifier leurs actions et de profiter

de ce volume d'activités pour renforcer leurs capacités dans les domaines qu'elles auront elles-mêmes jugé prioritaires.

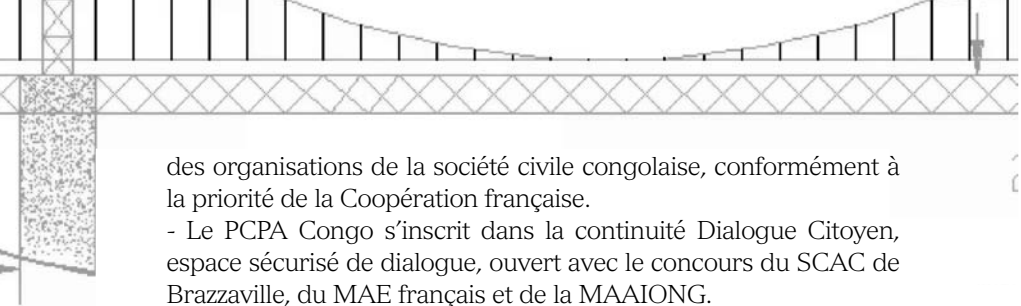
- Aider les OSC à diversifier et à accroître leurs partenariats financiers et leur inscription dans des réseaux internationaux..
- Aider les OSC qui interviennent sur les mêmes thématiques ou sur les mêmes territoires, sans avoir l'habitude du travail en commun, à commencer à conduire des actions communes.
- Aider les collectifs, réseaux et plates-formes d'OSC déjà structurés à renforcer leur action et leur cohésion.
- Renforcer les capacités de proposition et de plaidoyer de quelques plates-formes thématiques, et faciliter un dialogue durable entre celles-ci et leurs interlocuteurs.
- Permettre aux OSC et à leurs membres d'être informés de l'agenda des pouvoirs publics et de mieux connaître le fonctionnement des institutions publiques.
- Contribuer à l'information réciproque de l'ensemble des OSC qui participent au dialogue avec les pouvoirs publics.

Cohérence des thèmes abordés par le PCPA avec les politiques nationales existantes :

- Le DSRP (Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté) produit par l'Etat congolais et approuvé par la communauté internationale (Banque Mondiale et FMI en particulier) prévoit la consultation des organisations de la société civile dans les instances de suivi.
- En lien avec les stratégies développées dans le cadre du DSRP, l'Initiative Pays Pauvres Très Endettés (IPPTE) qui suppose des actions des bailleurs multilatéraux ou bilatéraux pour ramener la dette du Congo à un niveau acceptable libère des moyens financiers importants. La concertation société civile/Etat et le renforcement des capacités organisationnelles et institutionnelles des OSC favorisera une optimisation de l'utilisation de ces fonds.
- Plus spécifiquement, le programme d'accès à l'eau potable et, dans ce cadre, la constitution d'un groupe paritaire national (société civile, fournisseurs d'eau et pouvoirs publics) établit un contexte favorable à une mobilisation cohérente et pertinente de la société civile.

Cohérence de l'action par rapport aux actions bilatérales françaises menées dans le pays :

- Le PCPA contribue au renforcement institutionnel et opérationnel



des organisations de la société civile congolaise, conformément à la priorité de la Coopération française.

- Le PCPA Congo s'inscrit dans la continuité Dialogue Citoyen, espace sécurisé de dialogue, ouvert avec le concours du SCAC de Brazzaville, du MAE français et de la MAAIONG.

b. Partenaires en France et localement

Partenaires membres du Programme : 73 organisations de la société civile dont 60 organisations congolaises et 13 organisations françaises, ministère des Affaires étrangères et européennes français et pouvoirs publics congolais concernés (ministère de la Famille et des Affaires sociales, ministère du Plan et ministère de la Coopération), Assemblée des Départements de France.

C. Moyens humains (locaux) et techniques

Bureau exécutif au Congo (Brazzaville) :

1 coordinateur + 4 postes affectés aux tâches suivantes : formation et animation, gestion administrative et financière, information, communication, valorisation des expériences et éducation au développement, secrétariat et logistique.

d. Budget prévisionnel et répartition

Budget global sur 4 ans 3 032 000 euros (MAEE 75 %)

- 35 % est réparti entre les fonds d'appui aux projets des associations, et à leurs dynamiques collectives.

- 65 % est alloué à la mise en place de séminaires et d'espaces de concertation tant en France qu'au Congo, à la coordination générale du programme en France (1 salarié à plein temps), à la comptabilité et la gestion du fonds MAEE par l'ONG garante, à la logistique d'appui organisationnel aux OSC, aux déplacements entre le Congo et la France ou au sein du territoire congolais, à la communication au Congo et en France, à la gestion et logistique générale au Congo et en France, au fonctionnement général (Cf. moyens humains et techniques).

e. Des résultats...

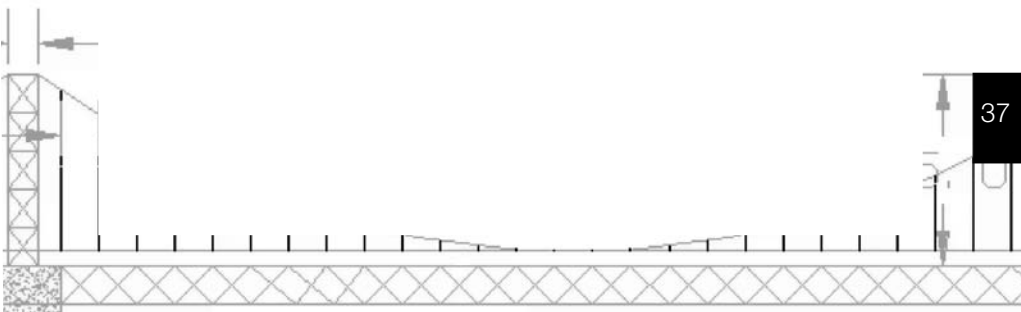
Grâce à la convention programme, les acteurs ont pu participer à la rédaction du DSRP avec les autorités congolaises. Cette concertation Etat/société civile a été saluée par la communauté internationale. Par ailleurs, le Gouvernement du Congo a marqué son intérêt pour pérenniser et amplifier la concertation.

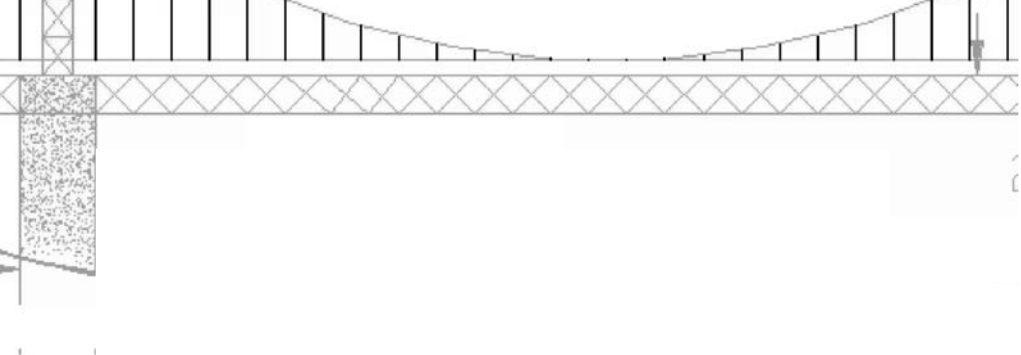
A Pointe - Noire, les associations de la société civile ont réussi à mobiliser les services de santé ainsi que la mairie pour relever le défi de la santé à l'école, et mettre en place des campagnes effectives de vaccinations et de suivi. Un cadre de travail paritaire existe depuis mai 2007.

A Brazzaville, les associations souhaitant améliorer leur environnement de vie (salubrité, gestion des déchets, etc..) ont réussi à ouvrir le dialogue avec les autorités d'arrondissement, et des comités paritaires se mettent en place.

L'état de la concertation à 4

La concertation à quatre est aujourd'hui une réalité grâce à la préexistence d'un programme de travail au plus proche des réalités quotidiennes, à la qualité du dialogue établi et à la confiance construite depuis 2004. Les pouvoirs publics congolais ont participé à l'étude de construction du PCPA et sont aujourd'hui parties prenantes à part entière.





PARTIE A

LE RENFORCEMENT DES CAPACITES DES ACTEURS DE LA SOCIETE CIVILE

- MISE EN CONTEXTE

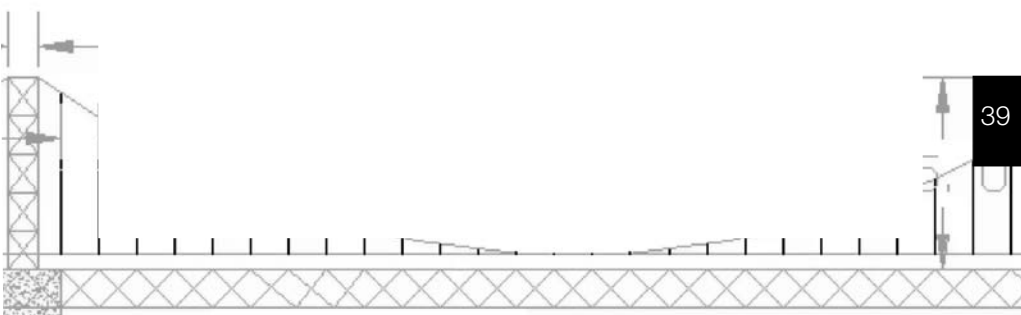
- LES SAVOIR-FAIRE

- I. Un renforcement des capacités par la conception, la mise en place et le fonctionnement des instances de gouvernance

- II. Un renforcement des capacités par les relations et les échanges entre les organisations

- III. Un renforcement des capacités par la formation, l'accompagnement et par la mise en oeuvre même des PCPA

- CONCLUSION



MISE EN CONTEXTE

Nous l'avons évoqué en introduction de ce document, la reconnaissance de la société civile par les pouvoirs publics en tant qu'interlocuteur crédible pour l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques publiques repose en partie¹ sur la cohérence du projet qu'elle saura proposer.

Pour atteindre cet objectif, la capacité des acteurs à s'organiser - même conjoncturellement - pour travailler ensemble autour de problématiques précises, puis d'engager ensemble un dialogue constructif avec l'Etat est primordiale.

En partant du principe qu'il n'y pas de fatalité, que les OSC sont capables de travailler ensemble et qu'un dialogue constructif entre la société civile et les pouvoirs publics passe par une remise en question des relations de part et d'autres, les PCPA osent le pari de l'alternative.

Par renforcement des capacités, on entend généralement, capacités logistiques et financières, capacités à communiquer, à valoriser son action, à mener des actions de plaidoyer, etc. Et ce renforcement est traditionnellement opéré via des formations, une assistance technique ou via le recrutement de cadres spécialisés.

Les PCPA sont, bien entendu, promoteurs de ces diverses formes de renforcement des capacités mais en ont très nettement ouvert le champ d'application.

Une notion du renforcement des capacités élargie

L'analyse montre en effet que la seule relation de type binaire – le Nord renforce les capacités du Sud en lui apportant un savoir-faire – ne génère pas, sur le terrain, les résultats attendus. D'une part, l'identification des besoins par les OSC du Sud repose principalement sur la tentation d'une modélisation de ce qui se fait au Nord. Il y a, en quelque sorte, côté Sud, attente de la « recette » qui semble marcher côté Nord. Les différences de contextes historiques, économiques, socio-culturels s'opposent pourtant, on le sait, à cette transposition des pratiques.

Il y a donc déphasage entre la demande et la réponse qui peut être apportée.

Par ailleurs, si la démarche qui anime les OSC et les axes de

¹ Nous ne nions évidemment pas l'absence de reconnaissance voire la disqualification de la société civile par certains États et cela, quel que soit son projet !

plaidoyer sur lesquels elles peuvent s'investir sur leur territoire respectif sont comparables - les enjeux fondamentaux en termes de santé, scolarité, lutte contre la pauvreté, droits fondamentaux, etc., sont semblables au Nord et au Sud - la perception de ces problématiques est souvent différente de part et d'autre.

Les acteurs du Sud comprennent difficilement que les acquis sociaux des sociétés du Nord, même lorsqu'ils ne sont pas en danger, font l'objet d'un processus évolutif, souvent fragile, et en tout cas rarement stabilisé. Et de leur côté, les OSC du Nord investies dans les programmes de solidarité ont du mal à appréhender certaines réalités du Sud - pour ne pas dire l'ampleur de certains désastres humains et sociaux - avec justesse.

Ces hiatus rendent non seulement la communication difficile entre le Nord et le Sud mais surtout, et parce qu'ils sont un frein aux échanges, affaiblissent les capacités opératoires de part et d'autre.

Mais limiter la question des enjeux en termes de renforcement des capacités aux seules relations Nord / Sud serait réducteur.

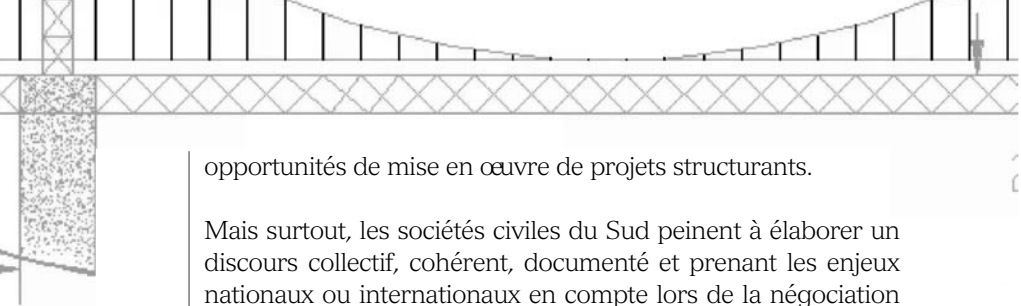
La difficulté des OSC à proposer un projet collectif n'est pas, et loin s'en faut, une caractéristique du Sud. Classiquement, les organisations de solidarité internationale du Nord interviennent au Sud de façon isolée et s'appuient localement sur un nombre réduit de partenaires. Il y a culture du « cavalier seul ».

L'analyse montre que cette multiplicité de projets effectués en ordre dispersé ne favorise pas l'élaboration de politiques globales de coopération, chaque OSI¹ se focalisant sur le maillon de la chaîne correspondant à son savoir-faire.

On remarque ensuite que ces partenariats en binôme (OSI du Nord + un partenaire au Sud) sont facteurs de déséquilibre, voire d'individualisation, des relations entre OSC au Sud. Avoir un partenaire étranger étant souvent un « label » convoité, les OSC du Sud mettent rarement ce partenaire en réseau avec d'autres acteurs importants.

De plus, côté français, la part de l'Aide publique au développement transitant par les ONG reste, malgré les engagements réitérés de la France, passablement maigre (moins de 2% des fonds dédiés à la coopération - 98% restant dans le strict cadre de la coopération d'Etat à Etat). Et, on constate que la multiplicité des demandes de financements par les OSI françaises incite à une politique de saupoudrage financier qui amoindrit les

¹Organisation de Solidarité Internationale.



opportunités de mise en œuvre de projets structurants.

Mais surtout, les sociétés civiles du Sud peinent à élaborer un discours collectif, cohérent, documenté et prenant les enjeux nationaux ou internationaux en compte lors de la négociation des grands contrats de développement signés entre les Etats du Sud et les bailleurs internationaux (DCP¹, DSRP²...). Alors que, dans le cas du DSRP, par exemple, cette concertation qui reste trop souvent de pure forme est exigée par les bailleurs.

Enfin, et même lorsque des volets budgétaires conséquents sont libérés grâce à ces fonds internationaux, la « consommation » des crédits n'est pas toujours effectuée comme il conviendrait (corruption, intérêts partisans, etc.) ou, dans de nombreux cas, les crédits ne sont pas utilisés du tout faute de projets recevables par le bailleur (fonds européens non utilisés par la Roumanie ou la Bulgarie ou avec des retards considérables dans de nombreux pays d'Afrique).

Une concertation et un dialogue entre OSC permet donc d'élaborer et de proposer un discours commun afin d'envisager des solutions recevables par les pouvoirs publics. Cette structuration de la société civile lui permet également de jouer à plein son rôle de « chien de garde » de la bonne gouvernance par les pouvoirs publics des fonds internationaux. Enfin, cette dynamique lui rend tout son rôle sur une scène internationale où elle trouve difficilement ses marques.

Une remise en cause des pratiques de coopération

C'est entre autres raisons pourquoi le concept proposé par les PCPA d'un « renforcement des capacités » incluant la rénovation des relations entre les acteurs prend tout son sens. Une rénovation des relations induite par le dialogue entre OSC, au sein d'un cadre institutionnel gouverné par elles, visant à faciliter l'élaboration de projets collectifs, et ne se limitant pas aux seules relations Nord / Sud, mais étant également à même de réinterroger les relations Nord / Nord et Sud / Sud.

Ce schéma théorique une fois posé, la question de l'absence d'une dynamique « naturelle » permettant de le mettre en pratique reste entière. Impulser le dialogue et l'échange entre des acteurs, qui plus est de cultures parfois divergentes, ne peut se faire sur ordre. Le partenariat ne se décrète pas !

Et lorsque, de plus, le principe d'une sincérité de ces échanges

¹ Document
Cadre de
Partenariat.

² Document
Stratégique de
Réduction de la
Pauvreté.

doit être garanti afin d'invalider l'option d'une « entente cordiale » de façade, on cerne peut-être mieux la notion de ce « pari » des PCPA dont nous parlons plus haut.

Soyons clairs sur le fait que si, aujourd'hui, de véritables dynamiques d'échanges sont nées entre les acteurs, elles ont été négociées pied à pied par quelques individus particulièrement impliqués. En d'autres mots, nous ne prétendons pas que la seule « théorie » PCPA ait pu engendrer ces dynamiques collectives. Le fait est qu'elles existent et que, de plus, elles font l'objet d'une réelle appropriation des acteurs investis.

Mentionnons également que cette volonté d'une concertation réelle entre acteurs fait l'objet d'un soutien public spécifique. L'Etat français qui finance en général les projets de coopération non-gouvernementale à hauteur de 50% monte sa participation à hauteur de 75% si ces projets font au préalable l'objet d'une concertation au sein des PCPA.

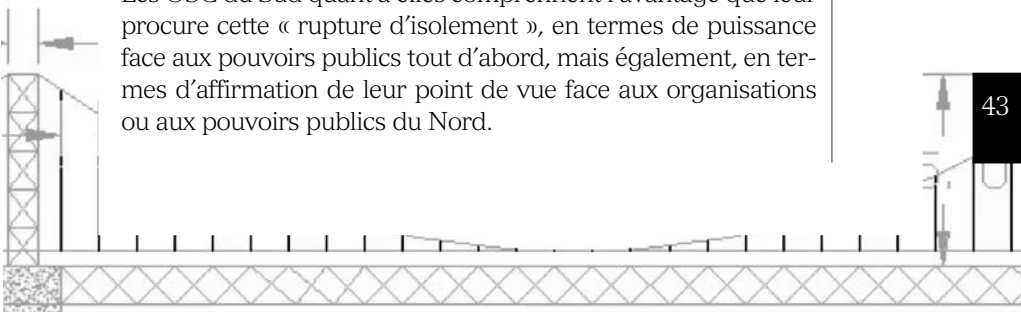
De plus, le MAEE français ne finance quasiment plus de projets hors programme lorsque ces projets sont liés aux thématiques prioritaires d'un PCPA. Pour exemple, un projet lié à l'enfance maltraitée en Roumanie ou au Sida au Cameroun ne sera généralement pas financé par le MAEE hors Programme concerté.

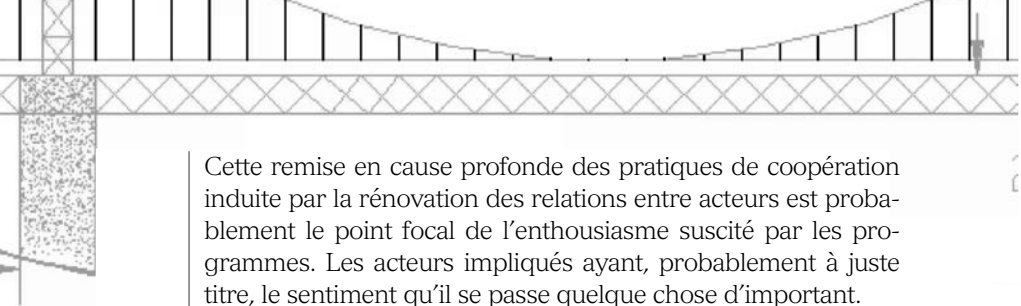
On peut donc dire que « l'effort » de concertation et le rôle moteur des acteurs OSC dans la mise en oeuvre des programmes est « pris en compte » côté Nord.

Les acteurs impliqués ne nient pas que cette conditionnalité du financement a pu jouer son rôle pour impulser la dynamique mais insistent sur le fait qu'ils ont très vite été enthousiasmés par les opportunités que les PCPA pouvaient offrir.

Les ONG du Nord ont non seulement compris la « force de frappe » que l'adhésion à leur projet de réseaux organisés d'OSC du Sud (et non plus de partenaires isolés) peut supposer mais elles perçoivent cette émancipation des OSC du Sud comme un « atout maître » pour co-construire des partenariats pérennes.

Les OSC du Sud quant à elles comprennent l'avantage que leur procure cette « rupture d'isolement », en termes de puissance face aux pouvoirs publics tout d'abord, mais également, en termes d'affirmation de leur point de vue face aux organisations ou aux pouvoirs publics du Nord.





Cette remise en cause profonde des pratiques de coopération induite par la rénovation des relations entre acteurs est probablement le point focal de l'enthousiasme suscité par les programmes. Les acteurs impliqués ayant, probablement à juste titre, le sentiment qu'il se passe quelque chose d'important.

Cette dynamique de concertation n'a, bien entendu, pu naître sans cadre méthodologique. Et, pour opérer ce « décloisonnement », les acteurs cherchent à définir en premier lieu le dénominateur commun qui leur servira de point d'ancrage en faisant un travail d'identification des valeurs à même de les rassembler.

Pour chaque programme, ils sont donc conduits à formuler, et à poser par écrit, les bases censées servir de socle à leurs actions en termes de gouvernance (politique ou financière), de solidarité, de militance, de droits fondamentaux, de démocratie, etc., avant de définir les modalités de fonctionnement en commun et de mettre les instances de pilotage en place.

En invitant les acteurs à formuler leur démarche, expliciter leur identité, présenter leur parcours, leur vision de la société, ce premier travail permet une analyse collective des pratiques et favorise un éveil de part et d'autre sur les enjeux du développement. Il permet par ailleurs aux OSC de mieux se situer dans le contexte national ou international et leur offre une opportunité d'identifier leurs forces et leurs faiblesses.

Dès lors, on peut dire de la conception même et de la mise en place du PCPA par les acteurs impliqués qu'elles proposent un renforcement des capacités. Il y a déjà, et sans l'exclure, déplacement de la notion « classique » de renforcement des capacités (formation, assistance technique, etc.) vers une notion élargie incluant l'analyse collective des pratiques et l'opportunité de remettre ses propres pratiques en perspective.

Plus « techniquement », la mise en place de structures de gouvernance politique et financière par le collectif invite tous les partenaires à (ré)-étudier en profondeur les mécanismes d'attribution de financements nationaux ou internationaux, les impératifs de gestion de ses financements, etc., afin que le programme soit en totale conformité avec eux. Il y a donc, là encore, renforcement des capacités par la seule expérience vécue, la mise en situation et la nécessité de compréhension des enjeux qu'elle sous-tend.

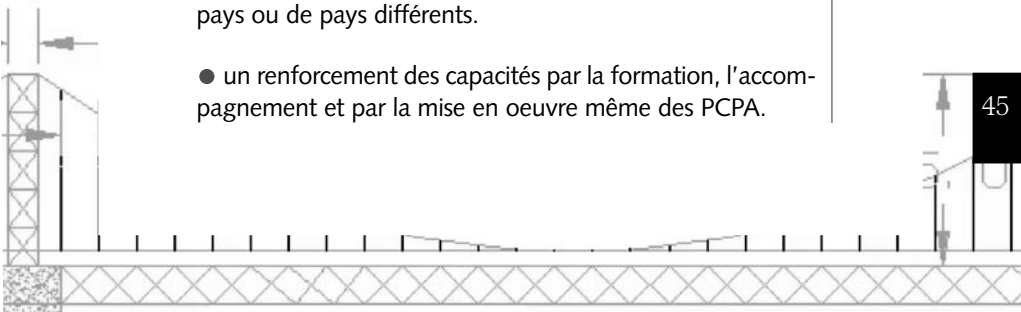
Le suivi des programmes et la mise en œuvre des actions participent également de cette logique et notamment en ce qui concerne l'identification de leurs besoins par les acteurs de terrain. Les modes de représentation mutuels sur ce que veut ou peut l'autre s'estompant grâce aux échanges, l'expression de demandes précises est facilitée et des réponses adaptées peuvent être proposées.

Cerise sur le gâteau, et signe de leur appropriation du processus global, on remarque que les grandes OSC du Sud ayant participé à l'élaboration et à la mise en place du PCPA dans leur pays déclinent cette stratégie de l'échange vers les petites associations de terrain et cherchent à les impliquer et à les conduire progressivement à penser leur action dans une logique globale et inscrite sur le long terme (ce rôle de « passeur » joué par les OSC du Sud entre « leur » terrain et les ONG du Nord s'avère essentiel).

Ainsi, qu'il s'agisse de la conception et de la mise en place des programmes ou de leur suivi et leur mise en œuvre, l'approche du renforcement des capacités proposée par les PCPA est élargie.

Les programmes ayant par définition évolué autour de pratiques et de contextes pays particuliers ou ayant pu être influencés par des personnes ressources qui leur ont donné telle ou telle orientation, des pratiques différentes, des savoir-faire particuliers ont été inventés au sein de chacun des programmes. A la lumière de ces pratiques, les ateliers de capitalisation de mars 2007 ont permis d'identifier trois grandes catégories de modalités de renforcement des capacités mises en œuvre dans le cadre des PCPA :

- un renforcement des capacités par la conception, la mise en place et le fonctionnement des instances de gouvernance (politiques, opérationnelles et financières) des programmes.
- un renforcement des capacités par les relations, les échanges entre les organisations, qu'elles soient d'un même pays ou de pays différents.
- un renforcement des capacités par la formation, l'accompagnement et par la mise en œuvre même des PCPA.



LES SAVOIR-FAIRE

I . RENFORCEMENT DES CAPACITÉS PAR LA CONCEPTION, LA MISE EN PLACE ET LE FONCTIONNEMENT DES INSTANCES DE GOUVERNANCE DES PCPA

1. SE DONNER LE TEMPS

L'élaboration d'un projet commun prend du temps et des moyens. Il faut concevoir, construire puis faire vivre le programme.

Lors des études préalables et des phases pilotes les acteurs des programmes ont su prendre le temps et consacrer des moyens pour concevoir les phases suivantes.

PCM1 :
1^{ère} phase
de trois ans
du programme
2002-2005
PCM2 :
2^{ème} phase
de quatre ans
2006-2010

◆ *Au Maroc, des moyens importants et du temps ont été pris pour passer du PCM1 au PCM2.*

Constatant l'échec du montage du PCM 1 qui n'avait pas pris suffisamment le temps d'une large concertation et d'une appropriation forte de ses objectifs, les acteurs ont décidé de consacrer une grande partie de la fin du premier programme pour la préparation de la seconde phase :

Durant cette période appelée « phase transitoire », ils ont organisé une série de plus de 8 rencontres dans les provinces marocaines, trois rencontres nationales au Maroc et en France, ainsi que deux rencontres franco-marocaines pour recueillir les avis, les propositions, les suggestions des acteurs du Sud et du Nord sur les thèmes et l'architecture du PCM 2.

Un comité de rédaction franco-marocain a été mis en place pour recueillir les résultats des concertations et les mettre en synthèse.

Le document du PCM 2, issu de ce processus a été validé au cours d'une ultime assemblée générale franco-marocaine au terme d'une démarche qui a duré près de deux ans.

◆ *En Guinée, les acteurs ont jugé utile de prendre le temps d'analyser les répercussions des événements de janvier 2007 afin de réorienter le programme le cas échéant.*

◆ *Au Congo, les acteurs ont pris le temps d'expérimenter des rapprochements et des pratiques de productions collectives au cours de 3 ans de programme avant de prendre encore 1 an pour construire le programme concerté pluri acteurs qui se déploie depuis mai 2008...*

Dans plusieurs pays¹, les acteurs ont fait le choix de prolonger les phases pilote précédant le lancement du programme pour en consolider les bases.

¹Guinée,
Maroc,
Cameroun

La souplesse structurelle des programmes offre une grande latitude aux acteurs pour progresser à leur rythme. L'appropriation du programme par les acteurs du Sud étant considérée comme essentielle, les conditions de cette appropriation sont intégrées au processus global.

La brutalité d'un rythme qui serait imposé par le Nord est évitée. Le bailleur montre une véritable souplesse tant en termes de temps que de contenus. Il fait le choix et assume que son calendrier ne prime plus sur la réalité du terrain.

2. DES PRIORITES IDENTIFIEES AU SUD ET UN DIAGNOSTIC APPROPRIE PAR LES ACTEURS

En participant aux diagnostics de départ des programmes (études préalables, diagnostics sectoriels complémentaires) à la conception et rédaction des programmes (mise en place des phases pilotes...) les porteurs des PCPA ont développé une lecture commune et convergente de la réalité de leur pays, de leur secteur d'intervention et du monde des OSC.

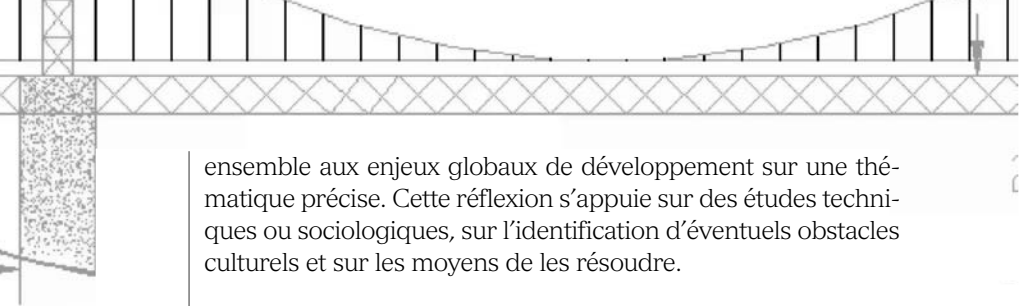
Cette lecture commune est l'un des facteurs principaux de leur appropriation des programmes.

Trop souvent, les actions de développement mises en oeuvre par les OSI du Nord ne font pas l'objet d'une identification des besoins par les acteurs du Sud. L'OSI du Nord propose d'agir sur un domaine spécifique correspondant à sa compétence sans la resituer au coeur d'une problématique globale.

C'est la « politique de l'offre de coopération » qui dans de nombreux cas conduit à un biais de la demande, c'est à dire à une acceptation non appropriée du projet par les acteurs du Sud et surtout, en décalage avec les priorités.

Pour exemple, on construit un centre médical sans former de personnel de santé ou sans vérifier que l'approvisionnement en médicament sera garanti (au risque de provoquer des ruptures d'observance de traitement pouvant s'avérer dramatique pour le patient - dans le cas des traitements contre le VIH/sida par exemple).

Les PCPA proposent aux acteurs du Sud et du Nord de réfléchir



ensemble aux enjeux globaux de développement sur une thématique précise. Cette réflexion s'appuie sur des études techniques ou sociologiques, sur l'identification d'éventuels obstacles culturels et sur les moyens de les résoudre.

Dans tous les pays, des plates-formes de réflexion thématique sont mises en place. Elles proposent aux acteurs du Sud de mutualiser leurs savoirs, leurs connaissances sur tel ou tel sujet. Ouvertes aux spécialistes, universitaires, chercheurs, etc, elles permettent à chacun de progresser.

◆ *Au Congo, les premières plates-formes ont rassemblé de nombreux acteurs. Mais peu à peu, le niveau de réflexion étant trop haut, de nombreux acteurs OSC ont décroché, il y a eu élimination par le haut. Devant ce qu'il ont considéré être un risque d'isolement des petites structures et une contre production par rapport aux objectifs du programme, les principaux acteurs du PCPA ont proposé la mise en place de groupes de réflexion plus accessibles et permettant aux responsables des petites structures de contribuer au débat et à la discussion.*

◆ *Notons également quelques échanges dans le sens Sud/Nord. En banlieue parisienne, par exemple, où des éducateurs marocains sont venus travailler avec des éducateurs français pour les aider à trouver des solutions adaptées.*

Progressivement, et grâce à ce travail de diagnostic collectif rassemblant les compétences et les savoirs du Nord et du Sud, les acteurs du Sud ont plus d'aisance pour dialoguer avec les représentants de leurs pouvoirs publics (Etat, collectivités territoriales, etc.) et deviennent force de proposition pour les acteurs du Nord lors de l'élaboration des projets de développement.

3. CONSTRUIRE LA COHERENCE VIA LA DOCUMENTATION ET LA MEMOIRE

Le débat et la concertation autour du contenu et de l'organisation du programme, puis des conditions opérationnelles de sa mise en oeuvre sont le ciment de la cohérence partenariale entre les acteurs autour d'un projet commun.

La recherche d'éléments objectifs (études sociologiques, recherche documentaire, comparaison des données chiffrées, régionalisation d'une problématique, etc.) permet de bâtir le programme sur des bases consensuelles.

Le fait de constituer une mémoire du travail réalisé, des réunions, des prises de décision contribue également à la création du projet commun, de la culture et de l'identité communes.

◆ *En Roumanie, à la fin de la première phase du programme, les acteurs ont capitalisé leur expérience, et ont tout de suite valorisé ce travail pour construire le PROCOPIL.*

Les Roumains se sont vus comme des acteurs ayant des pratiques et des savoir-faire à partager et ont pris conscience de certains des aspects innovants de leur démarche. Ils ont réalisé qu'ils étaient capables de co-construire le PROCOPIL, ils ont pris confiance en eux et une relation de dialogue rééquilibrée s'est installée entre eux et avec les partenaires français.

◆ *Au Congo, l'approche de travail collectif des OSC dans des plates-formes thématiques a permis une grande cohésion des acteurs de la société civile. Ceux-ci habitués à travailler de façon individuelle ont commencé à développer une culture de travail en commun et de production collective.*

◆ *Dans plusieurs pays, des fonds d'appui ont été créés pour mener des études sociologiques (enquêtes de terrain) permettant de mieux appréhender la dimension projet, ses coûts, les cibles principales, etc. Ces études intéressent particulièrement les pouvoirs publics du Sud qui ont peu de moyens techniques et financiers pour les réaliser. Les OSC sont créditées de cet apport et sont crédibilisées dans leur démarche par les pouvoirs publics.*

Via la production d'un fonds documentaire spécialisé et la création d'une mémoire collective, les programmes mettent en place une méthodologie de la concertation permettant aux acteurs de voir que leur investissement produit des résultats concrets (études de terrain servant de base de travail aux pouvoirs publics, modification de l'arsenal législatif, guide méthodologique...). Ils peuvent peu à peu se positionner en tant que conseils, voire experts, en matière de développement auprès des pouvoirs publics ou avec leurs partenaires du Nord.

4. CO-CONSTRUIRE DES PROCEDURES DE GOUVERNANCE POLITIQUES ET FINANCIERES

Les acteurs des PCPA gèrent des financements importants octroyés le plus souvent dans le cadre de fonds de financement sur appel à projet.



Ils ont donc dû développer des capacités de mise en place de systèmes de gouvernance politique et financière à la fois suffisamment rigoureux pour être inattaquables, et dans le même temps suffisamment flexibles et souples pour être adaptés à la diversité de la réalité des OSC.

◆ *Au Congo, la perspective d'avoir une gouvernance élue par une assemblée plénière, devant rendre des comptes, et un « garant » (le chef de file) qui travaille en étroite collaboration avec ces élus et une équipe technique de qualité a convaincu les acteurs de la société civile mais également les pouvoirs publics congolais de s'engager pleinement dans cette nouvelle étape.*

Dans un premier temps, les acteurs des PCPA ont laissé des « spécialistes » élaborer les procédures de gouvernance financière. Puis, ont constaté que ce système induisait un manque d'appropriation (voire de compréhension) et donc une mauvaise gestion.

Les procédures de financement sont en effet généralement soumises au principe de la libre concurrence entre OSC. Or les PCPA sont des programmes dont l'objet est de favoriser l'émergence d'organisations, de dynamiques et d'innovation, d'impulser des changements, de contribuer à renforcer les acteurs de la société civile, de favoriser la concertation et l'action collective des organisations. Les acteurs des PCPA ont donc révisé les mécanismes et les critères d'attribution de financement pour les adapter aux programmes, à ses orientations et à la situation des acteurs.

◆ *En Algérie, les critères d'attributions, les modalités d'attributions de notes, ainsi que le processus d'étude des dossiers soumis a été mis en transparence pendant le temps d'ouverture de l'appel à projets. Ce processus qui faisait appel à des ressources externes au PCPA, a permis de rendre des comptes à tous les participants du programme sans soulever de contestation et de polémiques internes (ce que certains craignaient...)*

Par ailleurs, des mécanismes permettent aux OSC dont les projets n'ont pas été retenus dans le cadre des appels à projet de retravailler leur projet et de le représenter. Cette innovation va dans le sens des objectifs des PCPA qui visent le renforcement et non pas l'exclusion des OSC les plus faibles ou les moins conformes aux « normes ». Ils incitent également les acteurs à

se regrouper pour présenter un projet commun, plus ambitieux, et plus à même de concerner une population plus large.

Enfin, en cas de litige ou d'hésitation sur l'opportunité de la règle prévue lors d'une prise de décision, la souplesse des programmes permet d'en appeler aux principes fondateurs au lieu de s'enfermer dans une application « administrative » du règlement intérieur.

◆ *Au Cameroun, des débats au sein du PCPA sur le bien fondé de certaines décisions d'octroi de financement ont amené à réfléchir à la mise en place de ce qui a été appelé la « règle d'éthique ».*

La « règle d'éthique » permet de faire appel d'une décision du comité de pilotage en se référant aux valeurs et principes du PCPA. Les décisions qui posent problème sont réétudiées en Conseil d'Orientation Stratégique à la lumière des valeurs et principes consignées dans la charte constitutive.

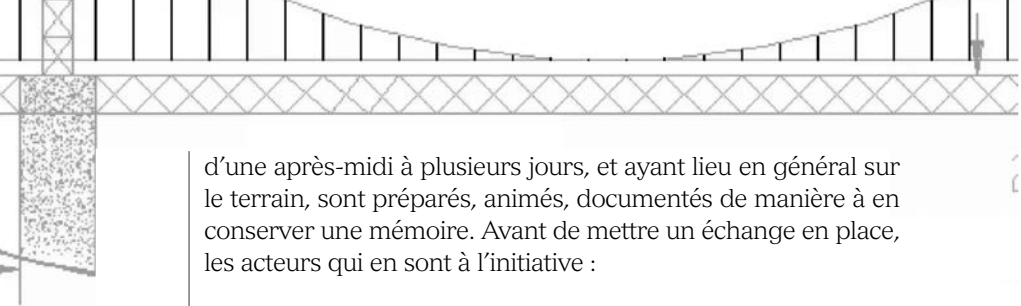
II. RENFORCEMENT DES CAPACITÉS PAR LES RELATIONS ET LES ÉCHANGES ENTRE LES ORGANISATIONS

1. VALORISER L'ÉCHANGE

Dans plusieurs PCPA, les acteurs passent d'une situation où ils voient et analysent ce que font les autres à une situation où ils donnent à voir et à analyser ce qu'ils font.

Ces changements de posture, potentiellement déstabilisants, s'articulent entre des temps d'échanges formels (réunions, conférences, etc.) et des temps informels (repas, transports collectifs, etc.) et favorisent une proximité et une « mixité », voire une identité commune.

Afin d'être réellement productifs, ces échanges pouvant aller



d'une après-midi à plusieurs jours, et ayant lieu en général sur le terrain, sont préparés, animés, documentés de manière à en conserver une mémoire. Avant de mettre un échange en place, les acteurs qui en sont à l'initiative :

- en définissent l'objet,
- font une « sélection » des participants en identifiant les personnes qui seront réellement en mesure de le valoriser (via des changements dans leurs pratiques par exemple),
- font un diagnostic des besoins permettant de préciser les objectifs de l'échange,
- clarifient ce que l'échange pourra réellement apporter au vu des opportunités de rencontres sur le terrain.

Il y a donc mise en regard des besoins identifiés avec les capacités des personnes à valoriser les réponses.

● Identifier les acteurs en capacité de pratiquer l'échange

Tous les acteurs ne sont pas obligatoirement en capacité de participer utilement à un échange et de maîtriser la pédagogie nécessaire à sa réalisation. La « bonne volonté » s'avère, dans ce cas, nettement insuffisante.

Il est donc proposé à des acteurs souhaitant s'investir a priori et identifiés comme pouvant avoir cette ouverture d'y participer.

● Passer d'un échange « visite » à un échange « mise en situation »

Du traditionnel échange « protocolaire » conçu comme visite de représentation, on passe à des échanges où l'on met les personnes en situation proactive. On les fait participer à la vie des institutions et aux activités de terrain de manière à ce qu'elles saisissent la réalité des pratiques.

● Accompagner l'échange

Pendant l'échange, la présence d'un observateur capable de jouer le rôle de « traducteur » entre les parties est assurée afin de faciliter ou d'approfondir la compréhension de ce qui a été vu, fait et entendu. Cet expert propose par ailleurs aux personnes venues réaliser l'échange de mener une réflexion sur les opportunités et possibilités de concrétisation dans leur contexte professionnel.

● Inscrire l'échange dans la durée

Enfin, la possibilité de mettre en place un échange pendant plusieurs années avec les personnes permet d'approfondir la qualité de la relation, d'y inclure une dimension de relation humaine et facilite la valorisation des échanges.

◆ *Au Congo, pour faciliter le partage entre organisations de la société civile sur leurs pratiques associatives, le Programme Dialogue Citoyen a offert à celles-ci un espace d'échanges mutuels. Ces ateliers, animés par une association invitée par le programme à partager sa pratique, et à prendre le risque du regard extérieur, ont eu pour thèmes :*

- *les bonnes pratiques de fonctionnement démocratique des organes d'une association,*
- *le rôle et la place de la femme dans une association,*
- *l'animation de l'assemblée générale dans une association,*
- *la pratique électorale au sein d'une association,*
- *la bonne gestion de la trésorerie d'une association,*
- *le travail en réseau.*

Ces 6 ateliers ont permis aux 150 OSC bénéficiaires d'améliorer leur façon de faire au sein de leurs structures.

A titre d'exemple, 10 associations ont transmis leurs rapports d'activités au programme Dialogue pour des amendements et 5 ont invité la coordination du programme et les membres des associations soeurs à leurs assemblées générales.

◆ *Dans le cadre du PCER¹ puis du PROCOPIL, de nombreux échanges entre professionnels français et roumains ont eu lieu tant en France qu'en Roumanie.*

Ces missions d'échanges se sont généralement déroulées comme suit :

En France :

L'équipe de l'ONG roumaine a élaboré une liste des questions et thématiques qu'elle souhaitait aborder durant son séjour en France. Puis l'ONG roumaine et son partenaire français ont échangé pour se mettre d'accord sur ce qu'il était possible de réaliser durant le séjour, en mettant en regard les besoins, le temps disponible et les compétences transférables par les acteurs français.

Durant le séjour, les participants ont régulièrement été mis en situation : participation aux réunions de service, participation à une rencontre de réseau, accompagnement des professionnels français sur le terrain quand cela était déontologiquement possible....

¹ Programme Concerté Enfance Roumanie cf. fiche de synthèse PROCOPIL

Un accompagnement par une personne de l'ONG française leur a permis de clarifier les points abordés durant les échanges et qui ne leur semblaient pas clairs.

En Roumanie :

Pour parler des échanges de pratiques encore, on peut citer les échanges de pratiques régionaux du PROCOPIL qui visent à construire un réseau régional de la protection de l'enfance à l'Est de l'Europe.

En septembre 2007, la Roumanie a accueilli des organisations moldaves et bulgares, identifiées par le biais de l'appel à projets sur les initiatives innovantes, qui se sont rendus en Roumanie pour visiter des projets d'organisations membres de la FONPC relatifs aux maltraitements infantiles ainsi que d'institution d'Etat.

Un calendrier de visite est soumis aux participants, des temps de débat sont organisés entre les visites afin que chacun puisse s'exprimer sur ce qu'il fait et les questions qu'il se pose.

Ce principe d'échange régional fonctionne très bien. C'est une des tendances importantes de l'année 2008. Aujourd'hui pour l'année 2008, le comité régional du PROCOPIL préconise d'interrompre les appels à projets au profit de ces échanges de pratiques régionaux.

◆ *En Roumanie puis en Bulgarie, une mission de « suivi » des actions d'un des membres du PROCOPIL financée par le programme est effectuée en région.*

Cette mission de suivi est composée d'une quinzaine de personnes issues d'OSC membres du PROCOPIL travaillant dans le même domaine d'action et des partenaires publics roumains et français du PROCOPIL. Notons que chaque OSC participant à une visite s'engage à accepter de recevoir une visite à son tour.

Avant la mission, chaque participant est informé par écrit sur :

- *l'objectif de la visite*
- *la synthèse du projet*
- *le programme de la visite*
- *la liste des participants et la description de leur organisation*

Les participants voyagent ensemble dans le même bus, souvent pendant plusieurs heures de trajet, temps pendant lequel se crée une « communauté » de vie informelle (repas, discussions à bâton rompus, plaisanteries...).

La visite de terrain dure deux jours et est organisée comme suit :

- *la visite d'un service géré par le membre du PROCOPIL*

- la visite d'un service géré par les autorités locales
- une rencontre avec les OSC et les autorités locales de la région concernée
- une réunion finale de bilan et de recommandations

Le PROCOPIL joue un rôle central de « modération » de la visite et de garantie par rapport aux règles du jeu.

Il impulse une notion de suivi « souple », différent du suivi « contrôle » auquel les OSC et les pouvoirs publics sont habitués. Loin des logiques de vérification, il y a recherche commune du sens des actions menées par l'OSC.

2. LA SOLIDARITE ENTRE ACTEURS

Dans tous les pays, des discussions ont eu lieu entre les acteurs pour que les valeurs fondamentales qui pouvaient les rassembler soient clairement énoncées et servent de socle à leur action collective future.

Partout, la solidarité s'est imposée comme moteur de cette action.

Une solidarité avec les populations les plus vulnérables bien entendu, mais qui, aux yeux de tous, devait aussi s'imposer entre les acteurs.

Cette démarche nouvelle entre acteurs OSC s'est progressivement développée et prend des contours parfois inattendus.

On remarque par exemple de plus en plus fréquemment l'effort financier effectué par quelques grosses structures pour intégrer des structures plus petites à leur action.

Sur plusieurs projets en consortium, sur des projets santé/sida par exemple, les structures importantes ont fait le choix d'associer les représentants de structures de petite taille aux instances de gouvernance du projet sans (ou avec une très faible) participation financière.

Cette solidarité peut également s'incarner lorsqu'un des acteurs rencontre un problème grave avec les autorités (cas d'arrestation par exemple).

Cette relation qui se construit au fur et à mesure de l'élaboration et de la mise en œuvre du PCPA est le ciment de la cohésion partenariale entre les acteurs.

◆ *Au Cameroun, quand l'un ou l'autre des partenaires est mis en difficulté au niveau national, les autres acteurs le soutiennent et continuent à travailler avec lui en tant que porteur des valeurs et des orientations du collectif.*

Cette complémentarité relationnelle a contribué à « souder » le groupe d'acteurs au centre du programme.

◆ *En Roumanie, le mot « solidarité » a été totalement désincarné par la dictature Ceausescu et, au départ, les acteurs ne souhaitaient pas qu'il soit utilisé pour évoquer les programmes. Peu à peu, ne parvenant pas à le remplacer et devant l'évidence de ce qu'ils vivaient, ils ont fait le choix de l'assumer comme un pied de nez au passé.*

3. VALORISER LES TENSIONS

Le caractère multi-acteurs, les moyens qui sont en jeu et les processus de co-construction sont, au sein des PCPA, générateurs, sinon de conflit, au moins de tensions, de confrontations. Ces divergences concernent principalement les orientations, les financements, la concertation avec les pouvoirs publics.

L'existence de ces tensions inhérentes à toute action collective révèle que les PCPA sont bien un enjeu important pour les acteurs qui y sont impliqués.

On remarque que les acteurs ont appris à utiliser ces tensions et les crises qui en découlent comme des espaces de négociation permettant de recomposer les rapports de force entre les acteurs, de faire évoluer les dispositifs en fonction de leurs attentes. Les cadres étant de fait suffisamment souples pour permettre de faire évoluer « le » cadre. On pourrait même aller jusqu'à dire qu'une règle de « non rupture » s'est imposée dans les différents programmes.

◆ *Au Congo, les principaux réseaux et plate formes ont été invités à dialoguer avec les pouvoirs publics sur les modalités de mobilisation d'expertise dans le cadre de l'élaboration du DSRP¹.*

Entre une posture d'interlocuteur politique et citoyen, et celle de prestataire technique pour conduire des enquêtes de terrain, il n'y a qu'un pas vite franchi quand on connaît la situation financière des membres des OSC.... Trop vite franchi par certains, refusé par d'autres, soit pour des considérations générales, soit pour des considérations de rémunération de l'expertise, un clivage délicat dans lequel Dialogue Citoyen a choisi de ne pas s'engouffrer... Cette attitude de réserve, pas forcément choisie sur le moment, a été pleinement assumée par ses responsables qui ont été reconnus plus tard comme de véritables porte-parole des OSC, et le pro-

¹Document
Stratégique de
Réduction de la
Pauvreté.

gramme comme un espace de construction de propos collectif pertinent et mesuré.

◆ *Au Cameroun, les divergences de points de vue sur l'opportunité d'une concertation entre les acteurs OSC du PCPA et le Gouvernement fait toujours débat et sont sources de fortes tensions. Toutefois, ces tensions n'ont pas fait implorer le processus. Au contraire, les acteurs camerounais cherchent une option collective et réfléchissent avec les partenaires français, le représentant du MAEE français et certains responsables des PCPA dans les autres pays (au Congo ou en Guinée) sur les options qui s'offrent à eux.*

Dans ce cas très précis, le PCPA permet aux acteurs de continuer à échanger sur une problématique de fond malgré les tensions, et de continuer à se concerter collectivement avec les partenaires du Nord.

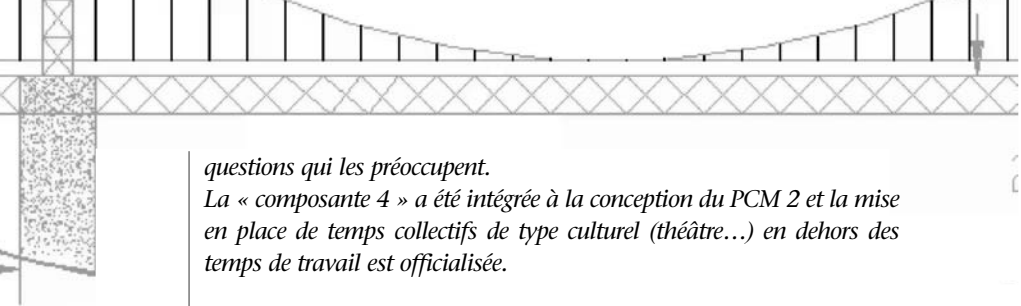
Les PCPA se sont donné pour objectif de réunir des acteurs dont la culture et les intérêts diffèrent autour de leurs points de convergence sans chercher à nier leurs points de divergence. C'est même, a contrario, l'affirmation de l'identité de chacun qui garantit la règle de transparence entre acteurs.

4. S'APPUYER SUR LES RESEAUX ET LES ESPACES INFORMELS

Contrairement à leur objectif, les instances formelles mises en place au sein des PCPA (comités de pilotage, comités d'orientation, forums, assemblées générales...) n'ont pas toujours pu faciliter l'expression libre des participants d'une part, et ne sont pas toujours des dynamiques d'échanges « naturelles » dans certains pays du Sud.

Par groupe d'affinité, les acteurs ont appris à utiliser les temps libres pour développer des espaces d'échanges informels. De la simple discussion autour d'un verre au moment de convivialité permettant de « souder » les acteurs, ces espaces déplacent le mode relationnel entre représentants d'OSC ou dans la relation avec les représentants des pouvoirs publics. Ils leur permettent une clarification en terme de contenu des actions à mener, et le cas échéant la constitution d'une base « politique » suffisante pour proposer - voire imposer - un changement dans les instances officielles du programme.

◆ *Pendant le PCM 1, les marocains ont baptisé ces temps d'échanges et de convivialité « composante 4 » (par allusion au trois composantes du programme) lors desquels ils débattent informellement entre eux des*



questions qui les préoccupent.

La « composante 4 » a été intégrée à la conception du PCM 2 et la mise en place de temps collectifs de type culturel (théâtre...) en dehors des temps de travail est officialisée.

Dans tous les pays, cette volonté de contourner les points de blocage en se donnant la possibilité de les renégocier dans le cadre d'un espace convivial marque la volonté sincère des acteurs d'aller plus loin dans le processus.

Il y a, incontestablement, aventure humaine.

5. UTILISER DES TIERS EXTERIEURS COMME « TRADUCTEURS »

Le recours à des personnes extérieures au programme capables de comprendre les deux logiques de pensée (grâce à une expérience longue dans les deux pays ou ayant une culture OSC et une culture pouvoirs publics) est expérimenté dans plusieurs programmes.

Ces « tiers extérieurs » sont utilisés pour :

- produire un discours consensuel sur l'action qui soit accepté par les acteurs concernés,
- jouer un rôle de médiateur entre les OSC du pays et faciliter le débat, la prise de décision et la définition de positions communes,
- faire un rappel permanent du sens de l'action et de la primauté du sens (du pourquoi) par rapport à la mise en place de dispositifs et de procédures (le comment),
- restituer leur légitimité et leur pouvoir de décision aux acteurs du pays face aux acteurs français en endossant un rôle de porte parole et de médiateur.

◆ *Au Maroc, le premier Programme concerté a été créé autour de 15 projets portés par des binômes d'OSC franco-marocaines. Le montage des projets a ainsi précédé le montage du programme créant une réelle difficulté à développer une dynamique transversale. En outre, les instances de gouvernance du Programme étaient établies en deux comités de coordination, l'un au Nord regroupant les référents thématiques français, le chef de file et le MAEE français, l'autre au Sud regroupant les référents marocains. Les deux instances dialoguaient à distance et se retrouvaient deux fois par an pour des réunions conjointes de travail. Des divergences fondamentales sont apparues entre les deux structures au fur et à mesure du déroulement de l'action, opposant parfois de façon stérile les acteurs*

sur des lignes sans réel fondement et créant un fossé entre le Nord et le Sud au sein d'un seul et même programme.

La capitalisation du PCM 1 et le bilan de ce mode de gouvernance ont permis de tirer deux enseignements :

a) Pour dénouer les crises, la médiation d'un tiers est toujours utile. Et dans les PCPA, espaces multilatéraux par excellence, chaque acteur peut à certains moments jouer le rôle de tiers extérieur pour intervenir entre deux parties opposées.

b) Le dispositif de gouvernance des PCPA doit être transnational et l'instance de pilotage unique.

◆ *Au Congo, un cadre de l'administration centrale également membre d'une OSC s'est attribué un véritable rôle pédagogique d'explication de la mécanique administrative et des circuits de décision politique lorsqu'elle travaille pour l'OSC.*

6. FONCTIONNER DE MANIERE COLLEGIALE

Conscients du fait que le consensus autour des décisions prises ainsi que leur portage collectif garantit la cohérence du programme, les acteurs ont une exigence de collégialité qui, si elle peut parfois sembler pesante, permet à chacun d'évoluer au sein d'un espace « sécurisé ».

Cette dimension très particulière des PCPA censée garantir la transparence entre acteurs est très généralement respectée entre les responsables, y compris dans les relations qu'ils entretiennent (dans le cadre du programme) avec les représentants des pouvoirs publics. Les PCPA n'ayant pas pour ambition de faire émerger le leadership d'une OSC sur les autres, mais visant à structurer et à renforcer la capacité des acteurs à travailler en cohérence.

Ce souci de collégialité est décliné entre les différents groupes (commissions, plates-formes, région, etc.)

◆ *En Algérie, le comité de pilotage s'implique sous forme de groupe ad hoc dans le suivi et la mise en oeuvre de tous les dossiers traités par la coordination, ce qui lui permet de réaliser la complexité de certaines fonctions, mais également d'être au coeur d'une pratique de transparence.*

Par ailleurs, tous les documents produits par le programme sont mis sous format PDF et envoyés à toutes les parties prenantes du programme pour une circulation la plus large possible....

◆ Dès le démarrage du PCPA Cameroun, les acteurs camerounais ont développé un mode de fonctionnement collégial qui consiste à :

- mettre en débat toutes les décisions, même au prix de réunions longues et fastidieuses,
- mettre en débat tous les choix de planification,
- rendre compte systématiquement de toutes les actions réalisées par le chef de file entre deux réunions,
- accepter systématiquement la remise en cause d'une décision prise d'une réunion à l'autre.

Pour cela, le coordonnateur local du PCPA au Cameroun a produit un très gros travail :

- préparation systématique des réunions (ordre du jour, document de préparation, identification des points à débattre...),
- animation et secrétariat des réunions,
- élaboration systématique de comptes-rendus de réunions, de comptes-rendus de mission, ceci pour acter les décisions,
- revalidation systématique des décisions prises, d'une réunion à l'autre et d'une instance par l'autre pour assurer qu'elles soient appropriées et portées par tous,
- élaboration d'outils d'aide à la décision par l'étude préalable des documents soumis aux instances pour isoler les points sur lesquels il était nécessaire de débattre et de se prononcer et la construction de scénarios en fonction des différentes hypothèses de décision possible,
- connaissance pointue du PCPA. Le coordonnateur du PCPA au Cameroun a « appris » le programme, les éléments essentiels de chaque document, de manière à pouvoir éclairer les débats avec une connaissance pertinente et « inattaquable » du programme, basée sur des références précises aux documents produits par chaque réunion.

● Etablir des références communes

Les PCPA prennent en compte et gèrent la diversité via la mise en place de mécanismes (modalités de fonctionnement de type participatif...) qui permettent de construire (et de partager) des références communes, sur le plan de l'organisation, du positionnement, des thématiques traitées.

◆ Durant la période de concertation pour le montage du PCM 2, les acteurs ont fait le choix des objectifs du Programme, mais aussi de 7 valeurs unificatrices : démocratie, transparence, coresponsabilité, parité, réciprocité, exemplarité, autonomie. Tous les membres désirant adhérer au Programme doivent adhérer à cette charte commune.

Une fois la Charte établie et validée, l'ensemble du dispositif de gouvernance et de programmation du PCM a été élaboré dans le respect des 7 valeurs. Il est ainsi évalué régulièrement par tous les membres, en fonction de son degré d'adéquation avec la Charte.

◆ *En Roumanie, la FONPC, réseau national d'OSC qui porte le PROCOPIL a pour valeur fondamentale la reconnaissance de l'enfant en tant qu'acteur social (et pas seulement en tant que bénéficiaire) comme sujet de l'action des pouvoirs publics et des OSC. La FONPC¹ a veillé à ce que ce fondement de son positionnement soit partagé au sein du PROCOPIL, comme référence commune aux différents acteurs du programme. Ces valeurs sont inscrites dans la charte du PROCOPIL.*

¹Fédération des ONG pour la protection de l'enfance.

7. IMPULSER LA CREATION DE RESEAUX

Les PCPA permettent aux OSC d'apprendre à mettre en place ou à renforcer des réseaux d'OSC.

● Partir de réseaux existants

Plusieurs des programmes se sont construits sur la base de réseaux ou d'embryons de réseaux déjà existants : réseaux suffisamment ouverts pour associer progressivement de nouveaux acteurs dans leur diversité et réseaux suffisamment constitués pour posséder un premier niveau de légitimité.

● Assurer la diversité et la proximité

Les PCPA évitent de constituer des réseaux à partir des seules OSC reconnues au niveau national et international.

La mise en place de mécanismes de consultation larges et décentralisés (ateliers régionaux par exemple) permettent aux OSC présentes sur le terrain (même aux plus petites) de pouvoir contribuer au réseau, même si elles ne s'impliquent pas directement dans les instances de pilotage les plus exigeantes en temps. La diversité d'acteurs est donc réelle.

◆ *Au Cameroun, lors de l'étude préalable du PCPA, les consultants ont utilisé une démarche participative qui a amené les OSC à s'impliquer dans la réalisation de l'état des lieux de l'existant en province via l'organisation d'ateliers sur le terrain.*

Cette démarche a permis aux OSC des provinces, et quelle que soit leur taille, de contribuer au PCPA.

En grande partie grâce à cette démarche, l'instance principale du PCPA,

le forum, qui a lieu chaque année, regroupe plusieurs centaines d'OSC camerounaises de tout le pays et de toutes les familles d'acteurs.

◆ *Au Maroc le représentant d'une petite association de village situé dans une région isolée, siège au comité de pilotage à voix égale avec les représentants de structures d'envergure nationale ou internationale, ainsi qu'avec les représentants des administrations. Le PCM permet à travers cet exemple, à des organisations généralement exclues des débats publics ou du dialogue avec l'Etat central, d'y avoir accès par voie directe pour faire valoir la voix de régions et de populations très enclavées.*

Ce maillage permet entre autres d'activer les réseaux concernés en fonction des besoins.

● **Inciter les actions en commun**

A travers la confrontation par (et dans) l'action, l'échange, et l'exigence de produire collectivement, la mise en place d'actions communes ou transversales contribue au renforcement des réseaux et donc renforce la société civile dans son ensemble.

◆ *Au Congo, le PDC' a mis en place des groupes thématiques (santé, justice, environnement...) regroupant des ONG intéressées par le sujet. Ces groupes thématiques sont chargés de produire des contributions pour le DSRP et l'ensemble de ces productions sont ensuite présentées lors du forum annuel.*

Au sein de ces groupes thématiques, les OSC ont été amenées à s'organiser (nomination d'un animateur et d'un rapporteur), à renforcer mutuellement leurs compétences (mise en place de formations mutuelles) et à produire.

PDC'
Programme
Dialogue Citoyen
cf. fiche de
synthèse
CONGO

III. RENFORCEMENT DES CAPACITÉS PAR LA FORMATION, L'ACCOMPAGNEMENT ET LA MISE EN OEUVRE MÊME DES PCPA

1. ANALYSER LES PRATIQUES POUR PROGRESSER

L'analyse des pratiques des OSC (bilan des appels à projet, résultats du suivi des projets ...) est utilisée pour identifier les forces et les faiblesses.

A partir de là, les PCPA favorisent la conception et la mise en œuvre d'outils et d'actions de renforcement des capacités qui correspondent à la situation réelle des OSC, et donc à leurs besoins.

Parce qu'elles sont basées sur une analyse de leurs réalités, de leurs expériences, qu'elles leur sont accessibles et qu'elles correspondent à des faiblesses qu'elles ont elles-mêmes identifiées, ces actions de renforcement des capacités intéressent particulièrement les OSC.

◆ *En Moldavie, le PROCOPIL, a mis en place un appel à projet pour un Fonds de soutien aux initiatives innovantes sur la base de la procédure Roumaine.*

L'analyse des 60 réponses reçues a fait ressortir le manque de capacité des OSC moldaves en matière de conception et de présentation de projets :

- *faiblesse du diagnostic initial justifiant le projet : le problème justifiant le projet est insuffisamment identifié et explicité,*
- *manque de relation entre le diagnostic initial et le projet : le projet n'est pas centré sur les points saillants du diagnostic*
- *manque de cohérence entre les objectifs prévus, les résultats attendus, les activités et le budget prévu : la logique d'intervention n'est pas claire.*

Pour répondre à cette situation, le PROCOPIL a élaboré un guide méthodologique sur la gestion de projet à partir de l'analyse des erreurs rencontrées lors du dépouillement de l'appel à projet

Ensuite le PROCOPIL a organisé des ateliers en direction des membres des OSC moldaves. Ces ateliers ont :

- *proposé un questionnaire d'identification des besoins de formation*

- utilisé l'analyse des projets soumis à l'appel d'offre et les exemples de problèmes qu'ils renfermaient comme toile de fond de la formation,
- problématisé les diagnostics de situation et les objectifs proposés par les groupes pour les amener à s'interroger sur le bien fondé du diagnostic (le problème identifié est-il bien le problème ?), sur la cohérence du projet et sur la pertinence des objectifs,
- fait identifier l'intérêt du travail à plusieurs sur un projet pour en améliorer la qualité et la pertinence,
- organisé une rencontre formelle avec des représentants de bailleurs de fonds pour que les ONG se présentent en public et argumentent sur l'intérêt que les bailleurs de fonds auraient à appuyer leur projet.

Lors de ces ateliers, plusieurs personnes ont été identifiées comme formateurs potentiels et ont été suivies spécifiquement dans ce but durant la formation.

Enfin le PCPA a mis en place un dispositif de suivi évaluation de tous les projets qui a permis d'identifier des indicateurs objectivement mesurables tout en accompagnant les porteurs de projets dans le déroulement de leur projet, une attention spéciale a d'ailleurs été accordée à la relation associations / pouvoirs publics locaux dans cet accompagnement. Cette évaluation est organisée par une évaluatrice (superviseur) et deux évaluateurs délégués.

2. FAVORISER L'ACCOMPAGNEMENT METHODOLOGIQUE

Les acteurs de certains PCPA ont recours à un accompagnement méthodologique interne (réalisé par un des membres des PCPA) ou externe (réalisé par un expert externe aux membres des PCPA) spécifique (centré sur un aspect méthodologique particulier (la capitalisation par exemple) ou global.

Cet accompagnement ne se substitue pas à l'action des acteurs des PCPA.

Il s'agit d'un appui visant, soit à renforcer la qualité méthodologique de leurs actions, soit à permettre la conception, la mise en oeuvre et le suivi des actions de renforcement des capacités (formation, échanges...).

◆ Au Congo, le Programme Dialogue Citoyen (PDC) s'est heurté à plusieurs difficultés de fonctionnement. Et parmi celles-ci, la faiblesse de l'animation des plates-formes thématiques mises en place sur les questions de l'eau, la santé... et l'absence de cohérence méthodologique d'une plate-forme à l'autre.

Pour pallier à ce problème, le PDC a recruté un référent méthodologique permanent. Cette personne appuie en particulier l'action de la coordina-

tion dans sa mission d'accompagnement du travail des OSC et formalise les approches développées par les plates-formes thématiques.

L'accompagnement des acteurs par le référent méthodologique a permis d'orienter et d'harmoniser le travail au sein des plates-formes thématiques. Le référent a d'autre part appuyé les animateurs des plates-formes en renforçant leurs capacités en termes de techniques d'animation.

3. ASSURER UNE FORMATION AUX SALARIÉS ET BÉNÉVOLES DES OSC

Certains acteurs des PCPA ont cherché comment s'assurer que les dynamiques de renforcement des capacités soient réellement portées par les acteurs des OSC, salariés et bénévoles. Pour cela ils ont fait produire les savoirs par les acteurs des OSC eux-mêmes à partir de leurs pratiques et de leurs connaissances.

◆ *Au Maroc le PCPA a développé des actions de renforcement des capacités de gestion institutionnelle des associations sous forme de stages. Très rapidement, l'évaluation du projet a montré que :*

- *ces actions ne pouvaient pas impliquer tous les acteurs des OSC,*
- *les bénévoles des associations n'étaient pas toujours en mesure de pouvoir assister à l'ensemble des sessions et pas toujours à même de pouvoir en restituer les contenus.*

Pour résoudre ce problème, un facilitateur chargé d'accompagner et d'animer des ateliers dans les associations a été recruté. Ce sont donc les membres des associations qui produisent eux-mêmes les outils de gestion institutionnelle (outils de communication, de gestion des ressources humaines, d'organisation...) à partir de leurs pratiques, de leurs modes de fonctionnement et de leurs connaissances.

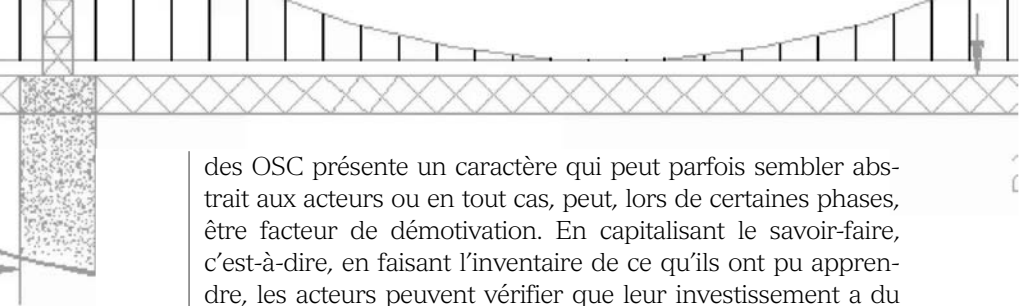
Le facilitateur est là pour donner un appui méthodologique et ne se substitue pas aux bénévoles ou aux salariés de l'association.

4. CAPITALISER LES EXPERIENCES

Les acteurs des PCPA renforcent leurs capacités via les processus de capitalisation mis en œuvre au sein des PCPA. Dans ces deux cas, la démarche a pour but de les amener à formaliser leurs acquis, et dans le cas de la capitalisation transversale effectuée à Paris, à les mutualiser.

Cette méthodologie permet une réelle prise de conscience du travail réalisé, de passer du « Je » au « Nous », et de mettre cette formalisation collective au service d'un projet.

Par définition, l'appui organisationnel et institutionnel auprès



des OSC présente un caractère qui peut parfois sembler abstrait aux acteurs ou en tout cas, peut, lors de certaines phases, être facteur de démotivation. En capitalisant le savoir-faire, c'est-à-dire, en faisant l'inventaire de ce qu'ils ont pu apprendre, les acteurs peuvent vérifier que leur investissement a du sens, que les choses progressent, qu'ils sont donc bel et bien en train de bâtir quelque chose et que cette « propriété » leur est commune.

Cette démarche concerne principalement les acteurs qui sont au centre du processus de construction et de pilotage des programmes, et pour lesquels les PCPA représentent un potentiel important de changement.

- comment le chemin a-t-il été parcouru ?
- comment le programme avance-t-il ?
- comment la concertation pluri-acteurs se met-elle en place et progresse ?
- quels bénéfices les OSC en tirent-elles pour leur action ?
- qu'ai je appris et compris à titre individuel ?
- en quoi ce savoir me permet de progresser ?
- en quoi ce savoir sera-t-il utile pour le collectif ?

◆ *Au Cameroun, un des acteurs centraux du PCPA a développé sa propre démarche de « capitalisation » d'expérience PCPA.*

Il utilise sa participation à la démarche de co-construction du PCPA comme moyen de renforcer ses compétences et celles de l'organisation qu'il représente. Il estime que sa participation active aux dynamiques de concertation pluri-acteurs, de co-construction du programme lui ont permis de renforcer ses compétences sur le plan de :

● **La connaissance et l'analyse du tissu social**

Le fait de se « frotter » au quotidien, au cours de longues réunions, de travail en commun sur des textes, d'animation partagée de séminaires et ateliers, lui a permis de développer une meilleure connaissance et analyse de la réalité nationale et du tissu social du pays, élargissant sa connaissance du monde des OSC et identifiant les différentes catégories d'OSC, leurs forces et leurs faiblesses, leurs rôles...

● **L'analyse des alliances, oppositions et des rapports de force**

Cela lui a permis de renforcer sa compétence d'analyse stratégique des acteurs, de leurs enjeux, et de construction de systèmes d'alliances et de rapports de force, et de savoir se positionner en arrière plan pour laisser les OSC les plus « recevables » piloter les dynamiques.

● **L'acceptation des différences**

Cela lui a également permis de développer une capacité de tolérance, en sachant reconnaître, et accepter les différences de nature, de mode d'action, de légitimité, et donc de positionnement des OSC, en particulier entre ONG, organisations de base et syndicats.

● **La concertation**

Ceci lui a permis de renforcer ses capacités à agir dans un cadre concerté avec des acteurs de nature différente.

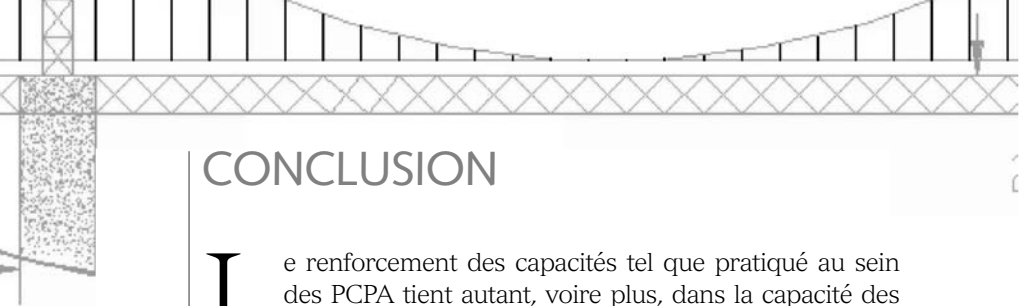
Connaissance du tissu social, compétence d'analyse stratégique, capacité d'articulation avec des acteurs de nature différente, sont des capacités qu'il a acquises ou développées grâce au programme et qu'il a remobilisées dans le cadre du PCPA pour orienter les acteurs et le programme.

◆ Au Congo, le Programme Dialogue Citoyen (PDC) s'est inscrit dans un processus de capitalisation de son expérience qui s'est déroulé comme suit :

- émergence d'un besoin interne de capitaliser les expériences du PDC en vue de les rendre partageables,
- décision collective des chefs de file de capitaliser les expériences en cours,
- présentation et discussion sur les termes de référence sur la capitalisation transversale des PCPA,
- mise en place d'une équipe de capitalisation des expériences,
- appui d'une personne ressource externe à l'équipe de capitalisation,
- accord sur la méthodologie et production des outils de collecte des informations,
- amorce de la collecte des informations (recherche documentaire, interviews),
- mobilisation d'un formateur du CIEDEL par le CFSI pour assurer la formation de l'équipe de capitalisation,
- production d'un document sur les expériences du PDC,
- amendements et orientations du formateur sur le document,
- séances de travail de l'équipe pour la prise en compte des observations du formateur,
- appui complémentaire du formateur du CIEDEL à l'équipe de capitalisation,
- préparation et présentation des expériences capitalisées au séminaire de capitalisation transversale des PCPA,
- approfondissement de la capitalisation au sein de l'équipe.

◆ La capitalisation du PCM 1¹ a été établie comme un processus continu d'analyse des pratiques des acteurs. Elle a permis d'explicitier les réussites et les échecs du Programme, et de mettre en lumière les savoir faire développés par les acteurs. Elle a permis enfin aux membres du PCM de s'approprier les résultats d'une entreprise collective et de favoriser ainsi une élaboration du PCM 2¹ fondée sur les acquis du PCM 1¹.

¹ Cf présentation du programme Maroc page 21.



CONCLUSION

Le renforcement des capacités tel que pratiqué au sein des PCPA tient autant, voire plus, dans la capacité des acteurs à bâtir les fondations solides d'une dynamique collective et pérenne que dans le renforcement dit « opérationnel et technique ».

En cela, l'élaboration et la mise en place même des programmes en est l'un des principaux piliers.

Il est par ailleurs raisonnable de penser que si les acteurs ont su consolider ces bases en prenant le temps et les moyens (y compris financiers) nécessaires, c'est parce que, dans le même temps, ils avaient pris conscience de l'importance de l'édifice à construire et de ce en quoi il serait indispensable.

Pour filer la métaphore, dire des PCPA qu'ils sont le ciment de ce projet collectif serait plus intéressant que de les définir comme « Le » projet en soi.

Ainsi, l'appropriation par les acteurs des enjeux du programme, des outils mis en place, leur capacité à prendre du recul dans l'action et à s'appuyer sur les constats, et enfin leur implication pour que ce processus soit compris et adopté par un nombre toujours croissant de partenaires en sont, en définitif, les bases fondamentales.

Pour ceux qui l'ont déjà compris, acteurs investis au Sud comme au Nord, cela suppose un investissement personnel hors du commun. Il leur faut convaincre que « mieux faire société ensemble » passe par la volonté d'agir de chacun.

C'est pourquoi les savoir-faire qu'ils ont acquis sont précieux.

On sait de plus que les outils qu'ils ont su mettre en place font maintenant l'objet d'une transversalité inter-PCPA. Ce qui a été inventé en Roumanie ou au Cameroun est repris au Maroc, au Congo ou en France et vice versa. Et, ne peut-on voir sur ce point un renforcement essentiel des capacités qui aurait mérité d'être exploré davantage ?

PARTIE B

CONCERTATION ENTRE OSC ET POUVOIRS PUBLICS ET PARTICIPATION DES OSC AUX POLITIQUES PUBLIQUES

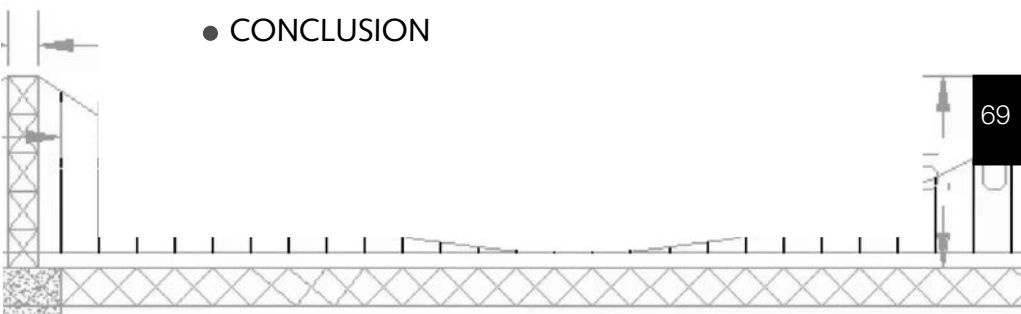
- MISE EN CONTEXTE

- LES SAVOIR-FAIRE

I. Comment se concerter entre OSC et pouvoirs publics ?

II. Comment asseoir la légitimité des OSC vis-à-vis des pouvoirs publics ?

- CONCLUSION





MISE EN CONTEXTE

Organisations de la société civile et pouvoirs publics sont deux sphères que l'on tend souvent à opposer, à placer dans une relation de confrontation. Mais il s'agit d'une simplification qui ne doit pas nous faire oublier que la maturité de la relation Etat/société civile participe pleinement de l'épanouissement démocratique d'une nation. Et il ne pourrait être envisageable, pour la plupart des Etats souhaitant afficher leur adhésion pleine et entière aux fondamentaux de la démocratie d'opprimer leur société civile ou de museler sa mission de « contre pouvoir ».

Toutefois, les relations entre les Etats et les sociétés civiles sont complexes, et des rôles différents, des enjeux différents, mais aussi des cultures différentes, rendent le dialogue difficile.

La relation entre le décideur politique et la société civile

Tout d'abord, l'Etat est structuré, représenté, et jouit de la légitimité des urnes, alors que la société civile, par essence, ne peut constituer un corps unitaire, et ne peut donc pas se choisir un représentant auquel elle pourrait donner mandat pour parler en son nom. Se pose dès lors la question de l'identification de l'interlocuteur pour les pouvoirs publics.

Se pose également la question des cultures de part et d'autre et du rôle de chacun.

On peut en effet supposer que le décideur politique garde une méfiance relative à l'égard de la société civile, craignant en particulier sa forte capacité à mobiliser l'opinion. On peut également imaginer la complexité d'un positionnement clair de sa part au regard de la diversité, voire la contradiction des axes de plaidoyer, des motivations, etc., des OSC.

Mais il serait imprudent de pousser l'analyse jusqu'à affirmer qu'il existe une dichotomie profonde entre les deux sphères.

On observe en effet que le décideur politique entretient souvent des liens beaucoup plus étroits qu'il n'y paraît avec la société civile. Il connaît sa force, tant en termes de puissance dans l'action que de présence sur le territoire (même s'il ne possède pas

de cartographie exacte) et il sait en particulier qu'elle est l'organe citoyen du suivi et du contrôle de l'application des politiques mises en oeuvre. Dès lors, la plus-value qu'elle peut apporter à son discours lorsqu'elle labellise son projet politique et, le cas échéant, son action dans les enceintes du pouvoir, lui est essentielle. Enfin, on peut penser qu'il a tout à fait conscience de son rôle essentiel (et de son savoir-faire) auprès des populations vulnérables en particulier.

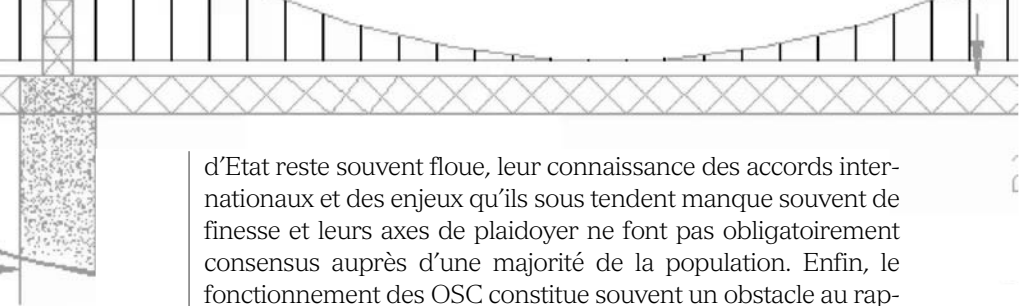
Par contre, ses rythmes et ses enjeux à court terme ne correspondent pas à ceux de la société civile. Et, quand bien même il le souhaiterait, il ne possède pas d'outil de concertation suffisamment défini ou structuré pour intégrer la société civile à l'élaboration et la définition des politiques publiques. En faible capacité d'identifier le capital acquis par les OSC (en termes de pratiques) et sur lequel il pourrait éventuellement s'appuyer pour construire sa politique, il préfère souvent évoquer le conflit idéologique - lorsqu'il ne choisit pas le mépris ou la disqualification - au lieu de choisir la stratégie d'une concertation qu'il présuppose laborieuse et peu efficace.

Etant, de fait, le seul responsable face au citoyen de la mise en oeuvre des politiques publiques, il opte généralement pour le « chacun son rôle » et propose un soutien financier aux OSC pour qu'elles rendent des services aux citoyens.

Les Organisations de la société civile ont, quant à elles, une possibilité de réactivité et une souplesse sans commune mesure avec celle de l'Etat. Elles expérimentent des voies nouvelles et mettent en place des dispositifs de dialogue et d'adhésion collective à leur action. Connectées pour la plupart à la réalité du terrain, elles entretiennent un dialogue profond avec la population, sont en situation de comprendre ses attentes, et sont en forte capacité d'identifier ses besoins avec précision. Ensuite, et parce que leurs bases se sont fédérées autour d'une combinaison de motivations clairement définies, elles peuvent affirmer une identité et une orientation nettes sans chercher une large adhésion de l'opinion.

Elles ont enfin une très forte capacité pour faire appel aux contributions volontaires des citoyens ou des entreprises et jouissent par ce biais d'une relative autonomie financière.

Toutefois, leur connaissance des mécaniques administratives et



d'Etat reste souvent floue, leur connaissance des accords internationaux et des enjeux qu'ils sous-tendent manque souvent de finesse et leurs axes de plaidoyer ne font pas obligatoirement consensus auprès d'une majorité de la population. Enfin, le fonctionnement des OSC constitue souvent un obstacle au rapprochement de l'organisation, soit avec les pouvoirs publics, soit avec d'autres organisations – leur base sociale comprenant difficilement ces alliances stratégiques qui lui semblent souvent contre-nature exerce une pression forte pour éviter tout dérapage identitaire.

Si elle n'est pas toujours idéale, on peut dire de la relation société civile – pouvoirs publics qu'elle reste dynamique et forte dans les pays stables et démocratiques du Nord. Il n'en va pas toujours de même au Sud où des situations de crise, des périodes de fermeture démocratique, voire de dictature, rendent cette relation fragile ou inexistante.

Dans certains pays du Sud, lorsque les OSC ne sont pas étranglées par l'aspect financier, leurs possibilités de s'exprimer par voix de presse restent très faibles et leur force de plaidoyer peu opérante. La liberté même des acteurs n'est pas toujours assurée et des cas d'emprisonnement sont souvent répertoriés.

Pour ce qui est des PCPA en cours, il est important de mentionner que plusieurs pays sont dans l'affirmation claire d'une transition démocratique (dont les résultats plus qu'encourageants sont unanimement constatés par les observateurs internationaux) et que dans cette optique, ces pays reconnaissent peu à peu la légitimité de leur société civile à participer au débat (Maroc, Bulgarie, Roumanie en particulier).

Du dialogue à la concertation

Au Nord comme au Sud, parler de concertation entre OSC et pouvoirs publics dans le cadre de l'élaboration des politiques publiques serait exagéré. Et même lorsque ces relations sont ancrées dans une relation pacifiée, le pas de la concertation n'est pas franchi, à quelques exceptions près.

C'est précisément ce cap de la concertation constructive entre société civile et pouvoirs publics que les PCPA se sont donné pour ambition d'atteindre.

Cela passe certes par une première étape de rapprochement et

de dialogue entre OSC mais cette étape est d'entrée de jeu articulée avec la seconde étape, à savoir, un rapprochement et un dialogue entre société civile et pouvoirs publics.

Ce qui différencie profondément les PCPA des programmes collectifs qui peuvent être menés par les OSC tient dans le fait qu'un représentant de l'Etat français et, dans cinq PCPA sur six, un ou plusieurs représentants de l'Etat ou des administrations centrales du pays sont intégrés aux instances de décision.

En proposant que son représentant soit mis dans une situation, non plus seulement de « contrôleur » de la bonne utilisation des fonds publics dédiés au programme, mais de partenaire technique et stratégique, l'Etat français devient de facto co-responsable et solidaire de l'action. Le principe du bailleur-guichetier disparaît au profit du co-financeur, co-responsable, et co-maître d'ouvrage. Et il en va de même pour les représentants des pouvoirs publics du Sud investis qui deviennent solidairement responsables des actions mises en œuvre.

De plus, parce que ce bouleversement des relations OSC/pouvoirs publics est pratiqué dans un espace de concertation limité à la seule expérience PCPA, il n'engage pas les partenaires sur les autres volets de leur fonctionnement ou de leur action et, en tout cas, n'empiète pas sur l'autonomie de chacun.

A l'inverse, et nous y reviendrons, cette nouvelle forme de relation se base sur la capacité d'autonomie des acteurs et l'affirmation permanente de leurs valeurs.

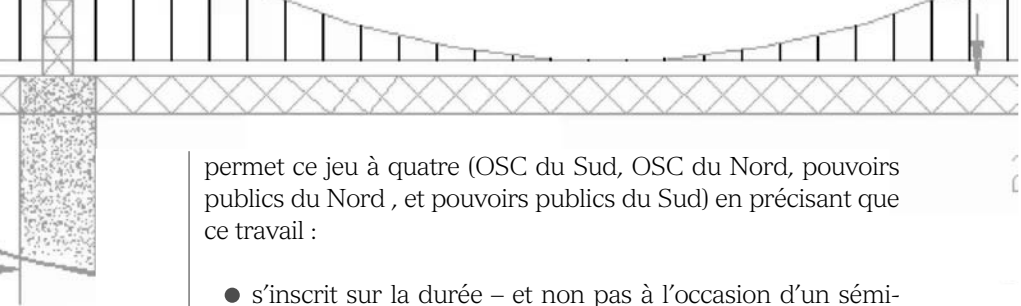
Notons en particulier que le PCPA est un programme, et qu'à ce titre, il ne peut avoir pour objet de représenter la société civile. Sa structure n'a pas de légitimité associative.

Ce sont donc les acteurs collectifs associatifs et/ou syndicaux qui doivent représenter la société civile dans les débats à venir avec les pouvoirs publics et hors du cadre PCPA.

Le PCPA n'a donc pas à se positionner politiquement.

Il en résulte, au sein de chaque programme, la création d'alliances stratégiques indépendantes nouvelles, basées sur des convergences d'intérêt ou des visions communes, différentes en fonction des thèmes, enjeux, ou actions à mener, et dont la puissance d'action est directement mise au service de l'action globale en faveur des populations vulnérables.

On cerne peut-être mieux le caractère novateur du schéma qui



permet ce jeu à quatre (OSC du Sud, OSC du Nord, pouvoirs publics du Nord , et pouvoirs publics du Sud) en précisant que ce travail :

- s'inscrit sur la durée – et non pas à l'occasion d'un séminaire occasionnel ;
- est, dans plusieurs cas, conforté par un investissement réel et volontariste des représentants des pouvoirs publics locaux et n'est plus basé sur une relation de confrontation ou de méfiance ;
- a déjà permis, dans les cas bulgares, marocains, moldaves et roumains, d'influer sur la décision politique ;
- est décliné dans les territoires et qu'il concerne autant les relations entre les OSC d'envergure nationale et l'Etat que les relations entre OSC régionales ou locales avec les collectivités territoriales et des services déconcentrés de l'Etat.
- permet de passer d'une logique de prestation ou de confrontation à une logique de concertation.

LES SAVOIR-FAIRE

- I. Comment se concerter entre OSC et pouvoirs publics ?**
- II. Comment asseoir la légitimité des OSC vis-à-vis des pouvoirs publics ?**

I. COMMENT SE CONCERTER ENTRE OSC ET POUVOIRS PUBLICS ?

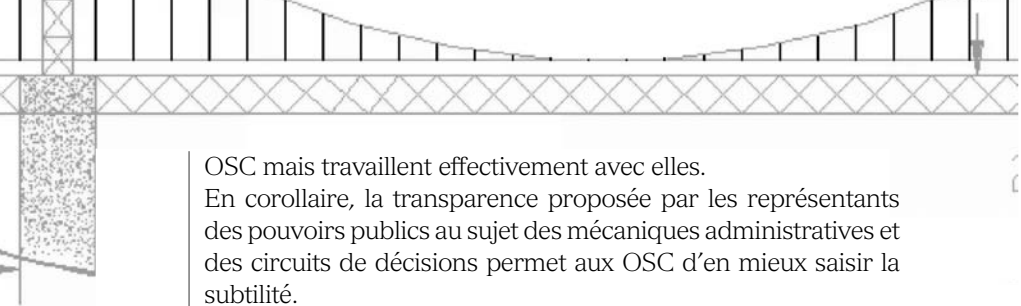
1. La règle de transparence et la compréhension réciproque

Par définition, se concerter veut dire s'entendre pour prendre une décision en commun. Se concerter ne suggère donc pas qu'il faille que l'un des acteurs renonce à ses positions ou négocie avec l'autre pour parvenir à un accord.

Au sein des PCPA, les représentants des OSC affirment leur identité, leur autonomie, et leur positionnement institutionnel sans craindre de se recentrer sur la nature de leur institutions. Et cette invitation permanente à la réaffirmation des valeurs et à la transparence est inscrite dans le processus méthodologique des programmes.

Elle permet d'une part aux représentants des OSC assis autour de la table de mieux cerner les enjeux des pouvoirs publics, et vice-versa, et d'en débattre. Elle peut bien évidemment conduire les uns ou les autres à un changement de posture, voire à une remise en cause de leurs propres pratiques ou acquis. Mais au delà, elle est considérée comme outil pour chercher et trouver collectivement le moyen le plus pertinent d'atteindre un objectif commun.

Cette relation privilégiée et transparente entre acteurs donne une meilleure connaissance des enjeux aux représentants des pouvoirs publics, nourrit leur analyse et leur permet de jouer à plein leur rôle technique de conseiller du décideur politique. Ils ne sont plus seulement là pour écouter le plaidoyer des OSC, en prendre bonne note, et transmettre à leur hiérarchie, mais au contraire, deviennent de véritables « passeurs de frontières » entre la société civile et le décideur politique. En d'autres mots, les représentants des pouvoirs publics ne « reçoivent » plus les



OSC mais travaillent effectivement avec elles.

En corollaire, la transparence proposée par les représentants des pouvoirs publics au sujet des mécaniques administratives et des circuits de décisions permet aux OSC d'en mieux saisir la subtilité.

En outre, cette stratégie crée un contexte rassurant pour des pouvoirs publics parfois rapides à percevoir la conspiration contre l'ordre établi dans le moindre réseau.

¹ Séminaire de capitalisation de Paris - Mars 2007

Les journées de capitalisation¹ ont clairement mis en exergue qu'une pédagogie interculturelle pour expliciter les positionnements et les modes de fonctionnement respectifs se construit progressivement au sein des PCPA.

Dans plusieurs pays, les OSC ont créé des programmes de visite de petites structures de province afin de permettre au représentant des pouvoirs publics de comprendre la réalité du terrain. Ces visites en rupture profonde avec le schéma classique invitent le représentant des pouvoirs publics à laisser sa « casquette » de côté. Il accepte de ne pas être au centre d'un programme officiel pour, au contraire, participer à des séances de travail ordinaires ou assister aux activités en tant qu'observateur discret.

² du Ministère des Affaires étrangères et européennes françaises

◆ *En Roumanie ou en Guinée, les assistants techniques² en poste aident les OSC à réfléchir sur l'identification des représentants de l'administration publique à contacter et le moyen de le faire. Afin de préparer l'échange ou la réunion, ils se situent en tant qu'appui méthodologique et proposent régulièrement un exercice de remise en perspectives des enjeux qui consiste à les resituer dans la logique « pouvoirs publics ».*

◆ *En Roumanie, l'assistant technique a mené un travail de fond visant à permettre aux OSC de savoir dans quel contexte il est préférable d'inviter un cadre de haut niveau, avec pouvoir de décision mais rarement en mesure de faire le suivi administratif et technique, ou d'inviter un cadre intermédiaire, sans pouvoir de décision direct, mais qui pourra s'impliquer à ce niveau.*

Cette réflexion amène les OSC à réfléchir sur le fonctionnement de l'administration, sur les modalités de construction et de prise de décision dans l'administration publique.

◆ *Au Maroc, le Ministère du Développement Social de la Famille et de la Solidarité a mis en place des temps réguliers d'information des associations sur l'activité du Ministère et les relations possibles entre Ministère*

et secteur associatif, mécanisme qui n'existait pas jusque là.

◆ Au Congo, des “matinées institutionnelles” sont organisées une fois par mois. Elles proposent au représentants des pouvoirs publics congolais, aux diplomates étrangers, aux représentants d'organisations internationales (Banque Mondiale, FMI, FAO...) d'expliquer leur stratégie de développement, de présenter les appels à projets, aux représentants des OSC.

Ce premier échelon de la concertation au sein des instances de pilotage des programmes ou dans le cadre de visites de terrain se tient la plupart du temps hors des bureaux de telle ou telle administration centrale. Cette neutralité du terrain offre à chacun la possibilité de quitter le formalisme de rigueur et humanise les relations.

◆ En Bulgarie, les réunions officielles sont traditionnellement organisées de manière formelle, avec un présidium situé face à des participants placés comme dans une salle de classe, un ordre du jour et un horaire strict, des prises de parole très encadrées...

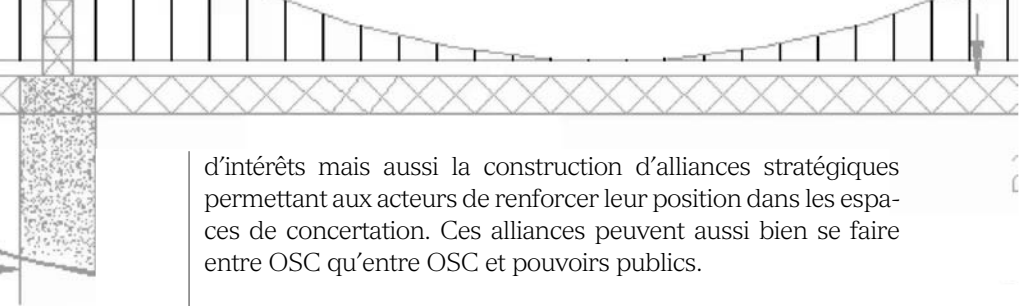
Le PROCOPIL a ouvert différents espaces de concertation entre les pouvoirs publics et les OSC (comités de sélection de projets, conférences...) dans lesquels le « formalisme » des réunions habituelles a été rompu par des salles organisées sans présidium, avec des sièges disposés en rond, un libre service de café au lieu des habituelles pauses minutées, l'emploi facilité du tutoiement, l'utilisation de méthodes d'animation comme le jeu de « l'ami inconnu ». Il y a création de lien entre les participants quel que soit leur positionnement institutionnel.

Soulignons que cette transparence au sein des espaces sécurisés favorise des « alliances » stratégiques parfois surprenantes entre certains acteurs qui, grâce à ces parcours d'identification mutuelle prennent conscience de leur convergence de point de vue sur un sujet ou un autre.

Enfin, soyons clairs sur le fait que les acteurs sont évidemment conscients des risques de manipulation et que loin de sombrer dans un angélisme débridé, structurent et « sécurisent » peu à peu cette transparence.

2. Des stratégies flexibles

Cette identification d'enjeux communs que nous venons d'évoquer suscite non seulement la recherche de convergences



d'intérêts mais aussi la construction d'alliances stratégiques permettant aux acteurs de renforcer leur position dans les espaces de concertation. Ces alliances peuvent aussi bien se faire entre OSC qu'entre OSC et pouvoirs publics.

Il est cependant à noter qu'il ne s'agit pas obligatoirement d'alliances sur le long terme mais qu'il peut s'agir au contraire, d'alliances conjoncturelles et circonscrites à une thématique ou à un projet très précis au sujet desquels les acteurs ont identifié un point de convergence, une vision commune ou une complémentarité.

Il est également important de préciser que ces alliances ne se font pas « contre » un tiers mais « au service » d'un projet et que ce qui peut différencier sur le fond ces alliances de celles pratiquées hors contexte PCPA réside dans le fait qu'elles :

- sont pratiquées en toute transparence
- favorisent une clarification des jeux politiques
- se veulent pragmatiques et situées dans le cadre d'une volonté de concertation
- n'engagent pas les organisations sur d'autres sujets
- ne sont pas facteurs de déstabilisation pour la base sociale de l'OSC

Dans certains pays on note par exemple de véritables alliances entre OSC locales et SCAC¹. Des relations étroites se sont nouées entre les responsables locaux des OSC et les personnels des SCAC¹ qui se rencontrent régulièrement, participent conjointement aux activités organisées par les OSC et les SCAC¹, suivent conjointement les projets, et préparent ensemble leur participation à des réunions avec les pouvoirs publics, concernant les coopérations bi et multilatérales...

Ces relations étroites permettent aux OSC de :

- gagner en légitimité en affichant leur relation avec l'Ambassade de France
- améliorer leurs capacités par l'accès à de nouvelles sources d'information
- s'ouvrir à des analyses de caractère régional ou sous régional

Elles permettent également aux SCAC¹ de :

- développer leur réseau de relation
- avoir une meilleure connaissance du terrain

¹SCAC
Service de
Coopération et
d'Action
Culturelle des
ambassades de
France

Il peut également s'agir d'alliances entre les OSC et les pouvoirs publics :

◆ *En Roumanie, certains OSC acteurs du PROCOPIL ont accepté de recevoir des financements symboliques et sous dimensionnés par rapport à leurs actions de la part d'organismes publics dans le seul but d'afficher une reconnaissance de la part des pouvoirs publics, et donc d'afficher la légitimité « nationale » de leurs actions et positionnements.*

Pour certains des projets, des conventions de services sociaux ont été signées avec les pouvoirs publics qui se sont engagés à assurer le plein fonctionnement du service à l'issue du PROCOPIL. On passe d'une contribution symbolique à la signature d'une convention.

◆ *Au Congo, un cadre intermédiaire des services de médecine scolaire a fait appel aux OSC pour qu'elles appuient et consolident (en faisant une enquête de terrain) son projet d'expansion. Dans ce cas particulièrement intéressant, les OSC ont joué un rôle de facilitateur au sein même de l'administration publique.*

Cette construction d'alliance permet aussi de développer des stratégies de construction de rapports de force entre OSC et pouvoirs publics.

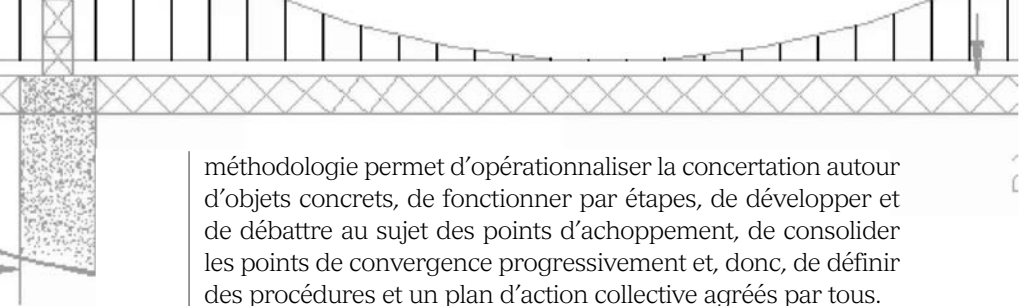
◆ *Au Cameroun, les acteurs au centre du PCPA ont été amenés à entrer en contact avec plusieurs centaines d'OSC dans les différentes provinces lors des forums, des appels à projet et des missions de terrain.*

Après avoir développé la relation avec ces OSC, les organisations porteuses du PCPA les ont amenées à intégrer une plate-forme nationale, hors PCPA. Présente dans les dix provinces, cette plate-forme qui regroupe différentes familles d'acteurs (ONG, organisations de base, syndicats...) propose un contrôle citoyen des politiques publiques, et en particulier de suivi de l'exécution du budget de l'Etat.

3. Optimiser l'échange et l'inscrire dans la durée en définissant les objets de concertation

Amener les pouvoirs publics à envisager une concertation lors de l'élaboration des politiques publiques sur le moyen ou le long terme ne peut reposer sur la seule personnalisation des relations ou l'identification des compétences. La légitimation de la compétence des OSC par les pouvoirs publics est un des axes forts des PCPA.

Dans cette optique, les acteurs identifient une thématique et la proposent comme objet de concertation prioritaire. Cette



méthodologie permet d'opérationnaliser la concertation autour d'objets concrets, de fonctionner par étapes, de développer et de débattre au sujet des points d'achoppement, de consolider les points de convergence progressivement et, donc, de définir des procédures et un plan d'action collective agréés par tous.

Ces processus invitent les OSC (et les représentants des pouvoirs publics) à approfondir leurs connaissances et leur analyse sur une thématique précise et à se positionner, à terme, comme experts. La plus-value apportée par cette expertise favorise le travail en commun autour de bases techniques et conforte la légitimité des OSC.

Ils permettent également aux pouvoirs publics de mettre le projet en regard avec la pratique des OSC.

Ces objets de concertations peuvent se référer à des choix politiques :

◆ *Dans le cas de la concertation sur le DSRP au Congo, les OSC ont réalisé un travail collectif de recherche de données à deux niveaux :*

- *la recherche documentaire pour explorer la littérature existante*
- *la collecte des données de terrain via la réalisation d'une enquête sociologique, des interviews et des observations*

Cette approche collective des OSC a permis une grande cohésion à l'intérieur des plates-formes thématiques et a clairement renforcé leur crédibilité face aux pouvoirs publics ou autres décideurs institutionnels congolais.

Ce travail collectif a également permis de briser des habitudes individuelles en termes de fonctionnement, a permis de renforcer les compétences des OSC moins expérimentées et a poussé les OSC plus solides à partager leurs compétences en la matière. En remplaçant l'échange sur des bases sociologiques objectives et non plus sur du plaidoyer idéologique, ce travail a également permis d'écarter les arguments avancés par les pouvoirs publics pour justifier l'impossibilité d'une concertation.

... ou se référer à des choix logistiques ou techniques :

Cette option permet d'expérimenter les bases d'une concertation « grandeur nature » sur un objet dont les enjeux politiques, culturels, (etc) sont très faibles. Cette approche en douceur consolide les bases relationnelles et inscrit la bonne volonté de part et d'autre.

◆ *Au Maroc, le responsable d'une institution publique active dans le champ d'action du PCM (l'Entraide Nationale) a mis des locaux équipés et du personnel à la disposition des référents régionaux du PCM pour qu'ils remplissent leurs fonctions d'animation territoriale dans les meilleures conditions. Chaque délégué provincial de l'Entraide Nationale a été invité à participer aux cadres locaux de concertation du PCM avec les OSC, afin d'identifier, de planifier et de lancer ensemble des projets.*

Le seul suivi de cette mise à disposition de moyens humains et logistiques est considéré de part et d'autre comme un premier objet de concertation de type expérimental et qui permettra à chacun de voir comment et sur quelles bases aller plus loin. De même, la mise en pratique de cette concertation permanente au niveau local, et en amont des projets, a modifié la perception que les acteurs avaient les uns des autres. Elle a également profondément agi sur la pratique habituelle des délégués de l'administration dans leurs relations avec la société civile.

4. Renforcer la légitimité des OSC au regard des pouvoirs publics

Pour favoriser la légitimation des OSC afin qu'elles deviennent des interlocuteurs incontournables, les PCPA développent une stratégie qui repose sur :

- une politique de communication de leur activité visant à faire connaître le travail réalisé, le contact avec le terrain, et à donner une lisibilité de l'action
- une implication systématique dans les instances de concertation des pouvoirs publics (forum, séminaires, etc.)
- un positionnement systématique en tant qu'« apporteur » d'expériences, de cas pratiques, de témoignages de terrain et, à partir de là, de propositions concrètes, d'idées nouvelles pouvant même être en décalage avec le discours convenu
- une prise en compte des contextes locaux, nationaux et internationaux

◆ *Au Congo, le Programme Dialogue Citoyen (PDC) a officiellement été mis en place à l'occasion d'un séminaire de trois jours en décembre 2004 qui a réuni 200 OSC congolaises, des représentants de bailleurs de fonds et des représentants des pouvoirs publics congolais.*

Ce séminaire était centré sur l'analyse du DSRP (Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté), conformément aux politiques internationales de réduction de la pauvreté qui prévoient l'association des organisations de la société civile à l'élaboration et au suivi des stratégies.

Le séminaire a été organisé de manière à permettre une implication forte

du ministère du Plan pour présenter le DSRP aux OSC et pour contribuer aux ateliers.

5. Du « réseautage » à la concertation institutionnalisée

Conscients de l'importance des réseaux, les promoteurs des PCPA ont ouvertement placé le « réseautage », c'est à dire le développement des réseaux personnels et l'ouverture de ces réseaux aux autres acteurs impliqués, comme priorité pour consolider les relations avec les pouvoirs publics. Même si les acteurs sont conscients des risques de dérapage, cette stratégie permet entre autres aux OSC d'identifier les interlocuteurs pertinents au sein de l'administration et d'être informés de la tenue des séminaires, forum et autres espaces de discussions publics pouvant correspondre aux thématiques sur lesquelles il travaillent.

Ce réseautage s'appuie sur :

- la mobilisation des réseaux familiaux, étudiantins, professionnels, territoriaux, pour (re)-nouer des relations personnelles avec des cadres des OSC ou des pouvoirs publics sur des bases de relations de confiance étrangères à la nature de leur positionnement institutionnel,
- une grande disponibilité personnelle pour répondre aux sollicitations des autres familles d'acteurs de manière à développer une interconnaissance et à créer des relations de confiance mutuelle,
- une participation systématique aux réunions auxquelles ils sont invités,
- des rencontres et contacts individuels avec les acteurs du PCPA, et une présence dans des moments importants de la vie des autres organisations.

On notera sur ce thème la forte implication des acteurs du Nord qui n'hésitent plus à impulser la transversalité des réseaux Nord/Sud en faisant se rencontrer les acteurs du Sud par les personnels d'ambassade, les représentants d'organisations internationales, les responsables politiques français, de leur réseaux. Cette stratégie permet aux OSC du Sud d'entretenir des liens plus étroits et directs avec certains acteurs du Nord et renforce le crédit des acteurs du Sud lorsqu'ils rencontrent les décideurs du Sud.

◆ « - Comme me l'expliquait l'Ambassadeur de France lors de notre dernière rencontre... »

ayant plus de poids lors d'une rencontre avec le décideur politique local que :

« - Suite à la réunion que notre partenaire français a eue avec l'Ambassadeur de France, il semble que... »

Cette combinaison relationnelle nouvelle est particulièrement intéressante parce qu'elle rééquilibre les relations entre OSC du Nord et du Sud. L'OSC du Nord ne se situe plus comme intermédiaire mais comme facilitateur du contact direct.

◆ Au Maroc, grâce à cette dynamique, le PCM a mis en place une journée ouverte lors de laquelle les bailleurs internationaux viennent présenter leurs appels à projet aux OSC membres et leur donnent les clés pour être éligibles aux financements.

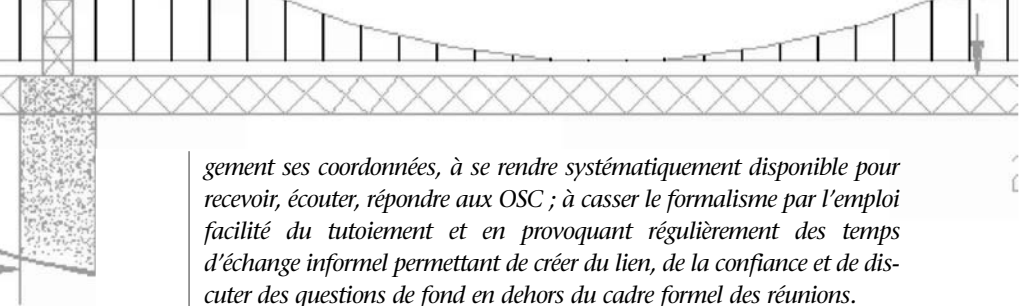
Cette construction de rapports de confiance permet ensuite d'institutionnaliser les relations :

- en jouant la transparence en matière de concertation (envoi systématique des documents à tous les acteurs du programme, mise à l'agenda des questions de fond...)
- en mettant en place des temps de restitution au sein des institutions (information régulière sur les contenus et le déroulement des réunions de concertation)
- en se donnant les moyens d'alterner et de diversifier les interlocuteurs (interchangeabilité des interlocuteurs au sein des organisations).

◆ Dans un des PCPA, les contacts entre le responsable du réseau d'OSC qui porte le PCPA et son interlocuteur au sein des pouvoirs publics sont renforcés par leur appartenance à un même réseau professionnel (même formation de départ, même début de trajectoire professionnelle au sein de la fonction publique...).

Ceci leur permet de se rencontrer régulièrement en dehors des espaces de concertation OSC pouvoirs publics, de développer des relations dans lesquelles il n'y a pas de hiérarchie ni de protocole entre eux et de pouvoir traiter des questions de fond en toute liberté.

◆ Dans un autre PCPA, un représentant des pouvoirs publics a développé une pratique de mise en relation avec les OSC qui consiste à diffuser lar-



gement ses coordonnées, à se rendre systématiquement disponible pour recevoir, écouter, répondre aux OSC ; à casser le formalisme par l'emploi facilité du tutoiement et en provoquant régulièrement des temps d'échange informel permettant de créer du lien, de la confiance et de discuter des questions de fond en dehors du cadre formel des réunions.

6. Saisir des opportunités de concertation ...

Forums, ateliers, séminaires... les espaces de rencontre entre OSC et pouvoirs publics ne manquent pas et même s'ils restent souvent « formels » ils permettent de créer un premier niveau de relation entre OSC et pouvoirs publics.

Les acteurs des PCPA n'ont donc pas hésité « à mettre le pied dans la porte », en étant présents chaque fois qu'ils sont sollicités, chaque fois que cela est possible et à inviter les petites structures à entrer dans cette dynamique, notamment au niveau des collectivités territoriales. Les OSC investissent ainsi les espaces de concertation et cette stratégie du « pied dans la porte » conçue comme première étape de la concertation est également clairement inscrite dans la dynamique programme.

... et créer des espaces de concertation

Au-delà de la participation à ces espaces formels, institués, les acteurs créent de nouveaux espaces de concertation (comités de pilotage, comité de sélection...) autour des dispositifs et des actions des programmes, et y impliquent des représentants des pouvoirs publics (mise en place de fonds de financement pilotés par des comités paritaires, organisation de mécanismes de suivi paritaire des projets financés par les fonds...)

Les règles, les enjeux et le fonctionnement de ces espaces sont clairs pour tous les membres présents et ont cet avantage particulier d'inviter le représentant des pouvoirs publics présent à changer de posture tout en gardant son statut et son rôle.

◆ *Les administrations bulgares sont sous la double exigence de devoir élaborer des stratégies et des plans sectoriels (alors qu'elles manquent d'information de terrain) et de consulter les organisations de la société civile (alors qu'elles les connaissent mal).*

C'est pourquoi, lors de la mise en place des différentes instances du PRO-COPIL et en particulier du comité de sélection du Fonds de soutien aux initiatives innovantes, les acteurs ont pris contact avec l'association des municipalités de Bulgarie, avec l'agence de protection de l'enfance, le

ministère de l'Éducation et le ministère des affaires sociales pour les convier à y participer.

Les acteurs du PROCOPIL ont ainsi pu identifier des personnes compétentes, motivées, avec un pouvoir de décision politique et qui pouvaient apporter un plus dans une optique de concertation avec les pouvoirs publics.

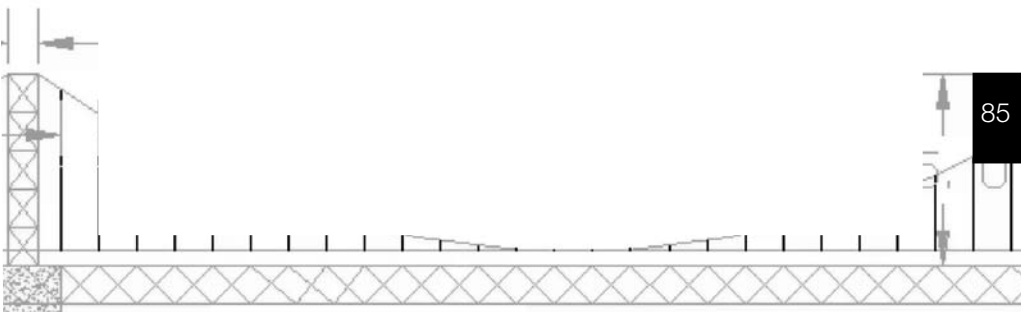
Les acteurs du PROCOPIL :

- *ont pris contact avec les services concernés par le champ d'action du PROCOPIL au sein des administrations,*
- *ont été voir le chef de chacun de ces services afin de lui présenter le Fonds d'appui aux initiatives innovantes,*
- *ont expliqué que ce fonds rentrait dans ses thématiques de travail,*
- *ont argumenté sur l'intérêt d'une représentation de son service dans ces instances (meilleure connaissance des associations, de la réalité du terrain, des problématiques auxquelles celles-ci sont confrontées,etc.),*
- *ont envoyé une lettre administrative au ministre, en proposant la participation du service aux instances du PROCOPIL.*

Grâce à cette démarche, les comités de sélection des projets en Bulgarie ont compté des représentants des pouvoirs publics suivants :

- *Agence nationale pour la protection des Droits de l'enfance*
- *Ministère de l'Education nationale*
- *Agence pour la protection sociale de l'enfance et de la famille*
- *Association des municipalités bulgares (ANMRB)*

Enfin, en consultant les projets candidats, les représentants de l'Etat ont pu découvrir des pratiques associatives innovantes





II. COMMENT ASSEOIR LA CREDIBILITE DES OSC VIS-À-VIS DES POUVOIRS PUBLICS ?

1. De la concertation OSC pouvoirs publics à l'influence des OSC sur les politiques publiques

Passer d'un premier niveau de concertation pluri-acteurs à une contribution à l'amélioration des politiques publiques demande l'apprentissage puis la mobilisation de plusieurs savoir-faire identifiés lors des journées de mars 2007.

Au centre de ce rôle des OSC, leur capacité :

- à articuler dimensions technique et politique
- à faire remonter la réalité du terrain à partir d'études sérieuses et documentées

Cette dimension politique des OSC, que beaucoup expérimentent d'abord au niveau local, dans leur relation avec les représentants des collectivités territoriales, est la clef de la mise en place de nouveaux modes de gouvernance.

Répétons qu'il ne s'agit pas de mettre en place des mécanismes de co-gestion de la décision politique mais bien de renforcer la capacité des pouvoirs publics à agir en fonction de l'intérêt général et sous le contrôle citoyen.

Les acteurs des PCPA ont donc cherché à articuler les champs politique et opérationnel, dans leur domaine d'activité comme dans leurs relations. La mise en place de groupes de travail thématiques ou sectoriels entre OSC d'un même pays ou d'une même région a en particulier permis de partager les pratiques, les réflexions et la prospective et d'articuler les deux niveaux.

◆ *En Roumanie, quand les pouvoirs publics élaborent une proposition de loi sur l'enfance, la Fédération des ONG roumaines coordinatrice du PROCOPIL diffuse le projet de loi auprès de ses membres, collecte les observations que font ses membres à partir de leur expérience de terrain, en fait la synthèse, la communique aux pouvoirs publics et l'utilise comme base de sa participation aux groupes de travail organisés par les pouvoirs publics sur le sujet. Il en résulte une véritable identification des compétences des ONG par les pouvoirs publics qui n'hésitent plus à solliciter régulièrement leur expertise.*

◆ *La Bulgarie a mis en place un réseau d'écoles dites « spéciales » à destination des enfants inadaptés (handicap...). Ces écoles permettent aux*

enfants de faire un apprentissage et d'accéder à une scolarisation adaptées et les parents des enfants qui sont admis par les services sociaux dans ces « écoles spéciales » bénéficient d'une allocation spécifique.

L'étude réalisée a montré que la plupart des enfants admis y sont inscrits sous la pression de parents voulant toucher les allocations alors que leur enfant n'est pas inadapté. L'étude a également montré que cette situation concerne en particulier les enfants des familles Rom ne parlant pas le bulgare. L'étude a par ailleurs souligné que limiter la scolarisation des enfants Rom dans le système scolaire classique contribue de fait à augmenter la marginalisation dont souffrent déjà fortement les populations Rom.

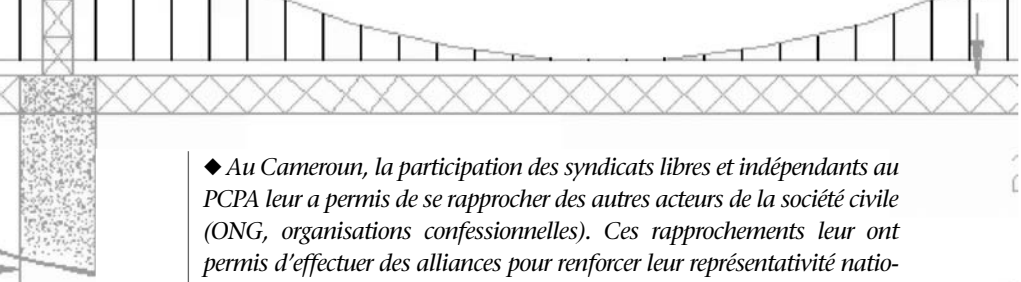
La série de propositions qui concluait l'étude a conduit les pouvoirs publics à instaurer de nouveaux critères d'admission des enfants dans les « écoles spéciales ».

2. Entre interpellation, dialogue et réseaux : faire inscrire un thème sur l'agenda politique

L'identification de la plus-value que les OSC peuvent apporter aux pouvoirs publics dans le cadre de l'élaboration des politiques publiques en favorise la légitimation progressive. Légitimation des thèmes qu'elles souhaitent voir inscrits sur l'agenda politique tout d'abord, et basée sur leur capacité à faire remonter des informations du terrain, sur l'analyse et les perspectives qu'elles ont pu effectuer à partir des études sociologiques qu'elles ont réalisées et sur leur compréhension des mécanismes administrative et politique (les circuits de prise de décision en particulier).

Ensuite, la transparence des modalités de désignation des représentants au sein des instances de gouvernance des PCPA rassure les pouvoirs publics. Il y a d'une part, légitimation de l'interlocuteur en tant que représentant d'une base sociale qui n'est plus celle de sa seule organisation mais d'un groupe d'organisations, et d'autre part, légitimation d'un discours unique, constructif, et élaboré collectivement.

Cette articulation entre légitimité basée sur des valeurs se référant aux droits fondamentaux, légitimité issue des compétences et légitimité populaire (légitimité technique et légitimité sociale) permet aux OSC de se situer en tant que force de proposition tout en restant un véritable contre pouvoir.



¹Contrat de
Développement
et de
Désendettement

◆ *Au Cameroun, la participation des syndicats libres et indépendants au PCPA leur a permis de se rapprocher des autres acteurs de la société civile (ONG, organisations professionnelles). Ces rapprochements leur ont permis d'effectuer des alliances pour renforcer leur représentativité nationale notamment et d'être désignés pour siéger dans les espaces de concertation et de décision du Comité d'Orientat*¹*ion et de suivi du C2D*¹.

Toutefois, cette identification de leur compétence ne peut se faire au sein des seules instances du PCPA, articuler interpellation et dialogue, alterner concertation, proposition, revendication et pression leur permet d'influer sur la décision politique.

Pour cela, les OSC ont développé une démarche à plusieurs niveaux :

● **Le bon interlocuteur au bon moment** : La relation qu'elles entretiennent avec le représentant des pouvoirs publics au sein des PCPA leur permet, nous l'avons vu, de développer leur connaissance de l'administration, de son fonctionnement interne, de ses difficultés et des mécanismes de prise de décision. Elles ont donc appris, en s'appuyant notamment sur leurs réseaux, à contacter le bon interlocuteur et au moment opportun.

● **La stratégie du « pied dans la porte »** : En répondant favorablement à la grande majorité des invitations des pouvoirs publics pour participer à des espaces de dialogue, forum, séminaires (etc.), les OSC favorisent une identification de leurs compétences en faisant des propositions concrètes, en participant à l'élaboration de textes...

● **La présence médiatique et la communication** : Garantir une présence médiatique permet de diffuser un message à la population mais également au décideur politique. Les PCPA ont favorisé la prise de conscience par les OSC du Sud d'une nécessité de participer régulièrement au débat médiatique pour que leurs messages et leurs préoccupations soient entendus. Toutefois leurs liens avec la presse restent difficiles dans de nombreux cas. Pour contrer cette difficulté, les équipes techniques des PCPA prévoient l'embauche d'un professionnel de la communication ou ont recours à des agences spécialisées pour mieux appréhender les ressorts d'une communication ciblée. Par ailleurs, l'utilisation des technologies de l'information (site

web avec débats, forum de discussion, newsletters) permet une consolidation de cette présence.

● **Le mouvement de pression** : L'action publique de pression (participation ou organisation de manifestations par exemple) reste un des moyens utilisés par les acteurs pour légitimer leur présence ou interpellier les pouvoirs publics sur la nécessité d'une concertation. Dans les PCPA - les revendications et le recours tenus étant portés d'une seule voix par le collectif - le rassemblement public est plus important et l'impact du mouvement est amplifié.

◆ *En Roumanie, la Fédération des ONG roumaines coordinatrice du PROCOPIL a identifié sur le terrain la question de la situation de déshérence des enfants dont les deux parents sont partis travailler à l'étranger et qui se retrouvent en situation d'abandon.*

A partir des études qu'il a réalisées sur le sujet, le réseau a invité les journalistes à un débat public articulé entre témoignages d'enfants et restitution des études. Dans le même temps, le réseau a rapporté cette question auprès des instances politiques qui travaillent sur les politiques de l'enfance.

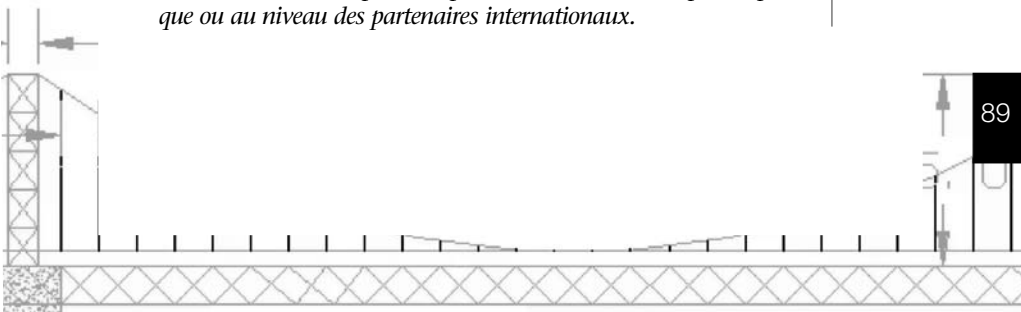
Cette double action basée sur l'étude sociologique, l'interpellation publique, et le dialogue avec les pouvoirs publics a permis la rédaction d'une proposition de texte réglementaire pour faire face à cette situation.

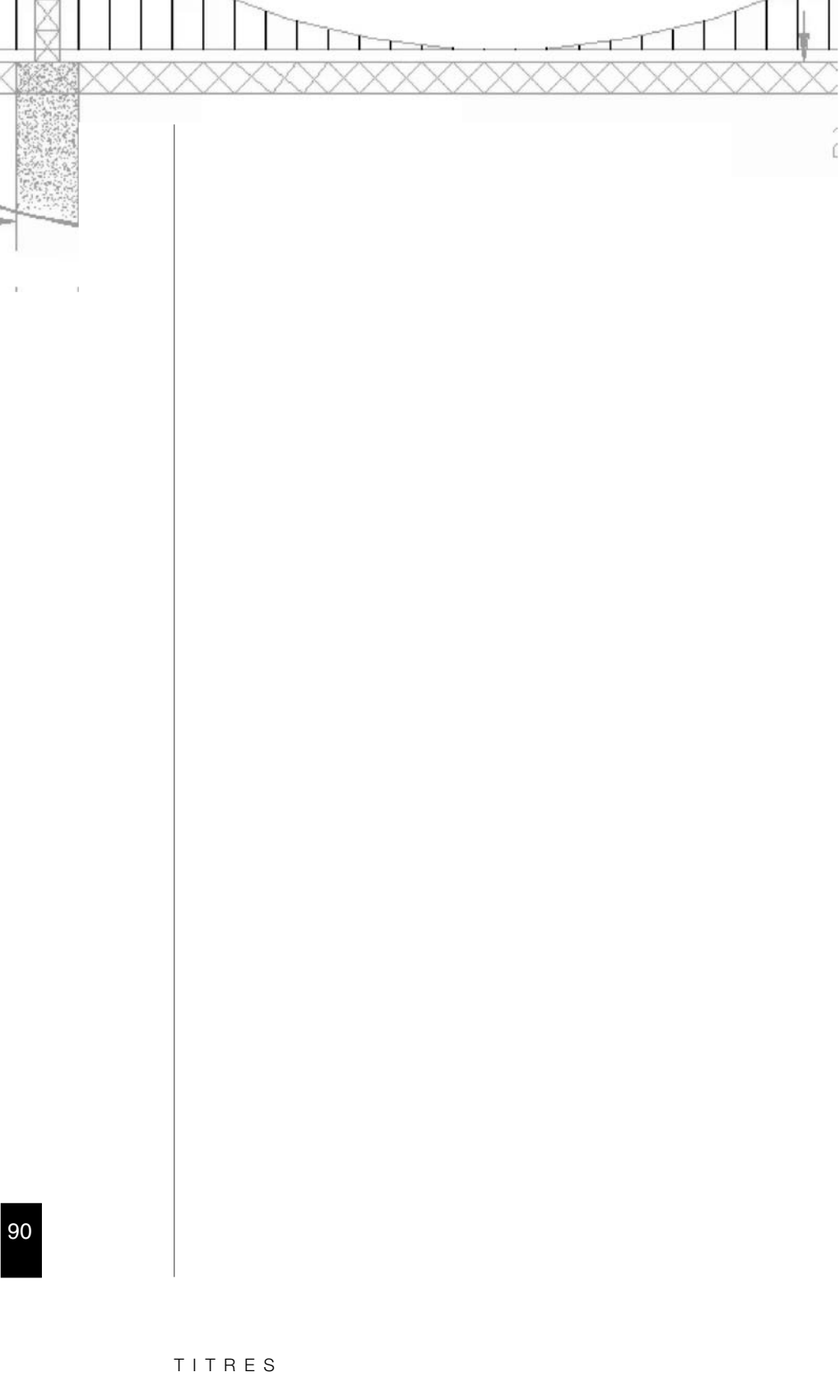
◆ *En Roumanie, le réseau d'ONG qui porte le PROCOPIL combine*

- *une disponibilité permanente en cas de sollicitation des pouvoirs publics, tant par rapport à une demande d'information, à une demande pour se positionner en relais d'information, à une sollicitation pour participer aux instances qu'ils mettent en place ou pour les aider à animer un débat,*

- *l'ouverture des instances de décision du PROCOPIL au niveau national mais aussi des espaces locaux à la participation des pouvoirs publics, comme co-décisionnaires et donc co-responsables, mais ceci dans des cadres préétablis à l'avance,*

- *l'affirmation permanente de la capacité de la fédération (FONPC) à connaître ce qui se passe réellement sur le terrain et à s'en faire l'écho au niveau des pouvoirs publics, au niveau de l'opinion publique ou au niveau des partenaires internationaux.*





CONCLUSION

En permettant aux acteurs OSC et aux représentants des pouvoirs publics d'identifier leurs points de convergence au sein d'espaces d'échanges « sécurisés », les PCPA créent les conditions d'un renouveau du dialogue entre la société civile et l'Etat..

Ainsi, les acteurs investis ont su faire le choix entre opposition frontale et concertation, et en faisant ce choix, ils ont clairement opté pour l'avenir et la paix civile. Ils savent que la consolidation ou la mise en place de la démocratie prend du temps, et que sa construction repose sur un questionnement et une remise en cause des pratiques de part et d'autres.

Dés lors, les PCPA sont une chance !

Et cette chance qui s'offre à tous de participer humblement au renforcement des bases de l'Etat de droit dans les pays concernés doit être protégée, solidifiée, accompagnée.

Parce qu'il s'agit de processus fragiles, il serait facile de les déstabiliser, et parce qu'il s'agit de processus complexes, il serait aisé de vouloir les stigmatiser en les frappant du sceau de la stérilité. Pourtant, et nous l'avons vu dans ce document, des résultats tangibles sont d'ores et déjà atteints. Des alliances stratégiques entre acteurs permettant l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques efficaces en matière de développement et de lutte contre les inégalités voient le jour.

Enfin, et en particulier parce que ces programmes font l'objet d'une réelle appropriation par des acteurs du Sud (re-)placés au centre du dispositif, ils permettent peut-être (osons y croire !) de nous faire toucher du doigt la fin d'une certaine gabegie¹ des fonds internationaux dédiés à l'aide au développement.

Il ne nous reste qu'à souhaiter que leur financement soit non seulement pérenne, mais qu'ils ne soit plus soumis à la volonté d'un seul bailleur public.

¹Gabegie : désordre provenant d'une mauvaise gestion financière ou autre dans un pays, une administration ou une entreprise.

PERSPECTIVES

par le comité de pilotage

S'il est un consensus propre au début de ce 21^{ème} 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 ».

Nous considérons l'outil PCPA comme une réponse argumentée aux exigences de ce consensus. Son argument majeur réside dans la mise en place d'espaces et de règles qui facilitent la concertation entre acteurs réputés complémentaires. Son premier axe délibéré vise le renforcement individuel et collectif d'une société civile organisée, dans ses actions, ses pratiques et sa structuration. Son second axe vise le renforcement de la gouvernance démocratique et de l'Etat de droit.

Le PCPA est donc un outil, qui a pour premier mérite de proposer cette réponse. Il a d'autres mérites. Comme de bousculer les pratiques établies dans les formes de partenariat nord-sud ou étatiques/non étatiques. Ou de renouveler la dimension politique de la coopération au développement. Ou, enfin, d'apporter une contribution originale aux questions très actuelles de l'efficacité de l'aide.

D'autres outils existent. Il faudra s'en rapprocher et confronter les expériences pour donner leur valeur à de telles approches innovantes.

La lecture de ce document aura peut-être laissé à certains l'idée que ces PCPA ne sont que des « usines à gaz ». Mais donner réalité à la participation de la société civile aux politiques publiques n'est pas une affaire si simple. Nous sommes là dans un champ institutionnel peu travaillé. La création d'espaces de dialogue ne va pas de soi, sinon cela se saurait.

Les règles communes qui facilitent la concertation se forgent dans la durée. Tout ce cadre est nécessaire, il conduit à créer des « institutions sans murs ». Alors oui, l'effort des partenaires du nord et du sud est bien orienté vers ces institutions sans les murs. Et oui, dans l'exercice, on prend le risque que l'institution devienne un peu une usine, qu'on s'efforce alors de démonter.

A partir des leçons tirées de la capitalisation des premiers PCPA, et des échanges d'expériences qui se poursuivent entre partenaires de différents pays, rappelons les chances et les fragilités identifiées à propos de ces programmes innovants.



1- Le socle : pluralité et concertation

Interaction et gestion de la diversité

Les PCPA, par nature, ont fait le choix d'associer plusieurs familles d'acteurs, postulant que leur interaction serait plus efficace que l'engagement des uns indépendamment des autres.

Bien d'autres expériences ont montré avant eux le caractère nécessaire de ces alliances. Dans l'enseignement, par exemple, n'a-t-on pas observé que la synergie entre parents, maîtres, pouvoirs publics locaux et nationaux obtenait de meilleurs résultats que les interventions unilatérales ou isolées ? Il en va de même dans la formation professionnelle où la collaboration des partenaires sociaux, l'implication conjointe de l'Etat et des entreprises garantit une meilleure employabilité de la main d'œuvre.

S'il s'agit par ailleurs de lutter contre la pauvreté des populations rurales, qui ne voit la nécessité d'associer les services sociaux, les organisations professionnelles, les élus locaux, les opérateurs économiques et encore l'importance des politiques publiques pour résoudre, par exemple, les questions juridiques et foncières, les équipements et infrastructures, la stabilité des prix ? Toutes choses nécessaires pour obtenir des résultats tangibles et durables.

La question du « tour de table » des acteurs et de son évolution est déterminante. D'un côté, le montage des programmes pourrait devenir trop lourd et paralysant si le nombre, l'hétérogénéité ou les divergences étaient trop importants. De l'autre, une palette trop restreinte ou non représentative des acteurs concernés par un programme, aurait un impact trop limité pour répondre à un enjeu d'intérêt général et manquerait de légitimité pour faire avancer les politiques publiques et leur mise en œuvre.

Entre ces deux extrêmes, certains PCPA auront peut-être à définir le bon périmètre dans la composition des acteurs, de sorte que l'énergie dépensée dans l'organisation et la délibération reste bien proportionnée par rapport à celle qui peut être consacrée à l'opérationnel.

Les principes de composition du groupe d'acteurs ne sont d'ailleurs pas intangibles. Il convient de moduler cette participation selon les situations, les volontés locales, la nature des thèmes d'action, les économies d'échelle, etc...

De nouveaux acteurs comme les collectivités territoriales, certaines entreprises, les organisations professionnelles sont sans doute appelés à jouer un plus grand rôle à l'avenir, aux côtés des associations et des pouvoirs publics.

L'individuel et le collectif

On pourrait multiplier les exemples démontrant la nécessité d'une collaboration délibérée entre tous les protagonistes qui veulent bien s'engager dans la résolution de problèmes à facettes multiples pour lesquels un seul n'est jamais suffisant.

Les PCPA ont voulu systématiser et intensifier cette pratique du « faire ensemble », chacun dans son rôle, en cultivant à la fois les avantages comparatifs et les fonctions spécifiques de chaque famille d'acteurs, voire de chaque acteur en particulier, tout en recherchant simultanément l'exercice d'un travail collectif établi dans le long terme.

Le déplacement du centre de gravité

Pour résoudre des problèmes concrets comme ceux de l'enfance en danger, de l'insertion des jeunes, de l'accès des populations pauvres aux services sociaux, ou plus largement pour surveiller l'utilisation de ressources nationales, les PCPA ont recherché l'implication respective d'acteurs publics et non gouvernementaux, du nord et du sud. En cela, ils ont permis un double déplacement du centre de gravité habituel des rapports de coopération :

- en faveur des pays du sud, par rapport au bailleur de fonds ou au partenaire du nord ;
- en renforçant les acteurs de la société civile du sud mal préparés, généralement peu consultés et mal perçus par certaines autorités administratives ou politiques de leur pays.

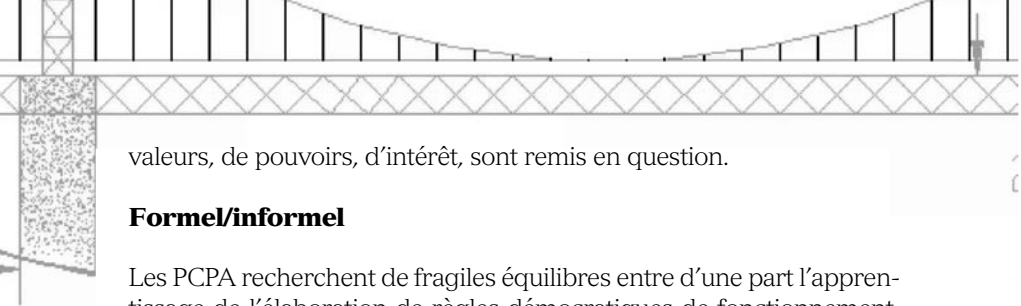
Ils ont, par la même occasion, renouvelé la perspective de la coopération qui est loin d'être partagée puisque la pratique d'une relation d'assistance plutôt que celle d'un partenariat, est encore très prégnante.

Concertation et confrontation

Les interactions entre acteurs publics et privés semblent dans tous les cas gage d'efficacité des programmes puisqu'il s'agit de valoriser les dynamiques sociales pour améliorer la participation et d'accroître l'efficacité des politiques publiques. Ces interactions n'excluent toutefois pas les tensions, les contestations, voire l'opposition. Celles-ci peuvent être productives si elles permettent de retrouver le chemin de l'intérêt général par le travail de négociation.

2- La construction : trois équilibres en jeu

Dans des sociétés marquées par de profondes mutations démographiques, sociologiques, économiques et politiques, beaucoup de



valeurs, de pouvoirs, d'intérêt, sont remis en question.

Formel/informel

Les PCPA recherchent de fragiles équilibres entre d'une part l'apprentissage de l'élaboration de règles démocratiques de fonctionnement, de respect des procédures transparentes, de négociations formelles devant aboutir à des compromis pour agir dans la clarté. D'autre part, ils ont à développer la connaissance interpersonnelle des autres partenaires pour vaincre les préjugés et la méfiance. Ainsi l'action en commun a-t-elle pu débloquent des situations conflictuelles et permettre de véritables collaborations au delà des statuts et des représentations sociales. C'est entre une formalisation trop froide des règles du jeu et des ententes trop personnalisées de petits noyaux d'acteurs qu'il faut trouver le bon équilibre.

Interaction/respect des rôles

Les PCPA développent une intéressante mise en pratique du « vouloir vivre ensemble » dans la mesure où ils s'enracinent dans une base sociale tout en recherchant l'intervention dans l'espace politique. Un autre équilibre est à rechercher ici entre l'interaction entre familles d'acteurs, sans aller jusqu'à la confusion des rôles ni la substitution des uns aux autres. Le croisement des visions et des intérêts donne de la légitimité aux décisions qui sont issues d'une véritable délibération, les rendant ainsi plus applicables.

Innover/structurer

Innover et structurer en même temps est un autre défi auquel sont confrontés les PCPA. On s'attache à résoudre des problèmes nouveaux, on s'efforce de modifier les rapports sociaux, ou de clarifier les rôles d'acteurs publics et non gouvernementaux.

Garder un équilibre pour tester des modes d'action, s'emparer de nouveaux problèmes, rassembler de nouveaux acteurs, d'une part et professionnaliser, institutionnaliser pour durer, d'autre part, n'est pas évident. Là encore il semble nécessaire de trouver les bons relais institutionnels, de conforter les institutions ad hoc dans les sphères publique et privée pour transférer ce qui doit l'être, sans abandonner le droit de surveillance des citoyens vis-à-vis des responsables.

3- La pérennité : des effets à assurer

Ce ne sont pas les PCPA qu'il s'agit de prolonger pour eux mêmes, mais leurs effets positifs qui sont à diffuser dans un environnement politique et social parfois peu réceptif, ou même hostile.

Cette distinction entre le vecteur et le contenu est importante pour des programmes qui ont l'ambition de réaliser des changements dans les mentalités, les modes d'organisation et de travail, au sein des sociétés civiles comme dans les administrations du Nord et du Sud ou de l'Est.

Des réseaux et alliances porteurs

Un premier défi consiste à trouver les bons réseaux de solidarité pour étendre leur influence et à nouer les bonnes alliances pour mieux asseoir les acquis de l'expérience. Dans ce but les PCPA, auront à se rapprocher d'autres types d'acteurs et d'actions ayant des finalités proches. Ceci concerne par exemple les programmes de coopération initiés au Nord dans différents secteurs, notamment ceux relatifs à la gouvernance et à l'Etat de droit, également dans les secteurs techniques du développement économique et social.

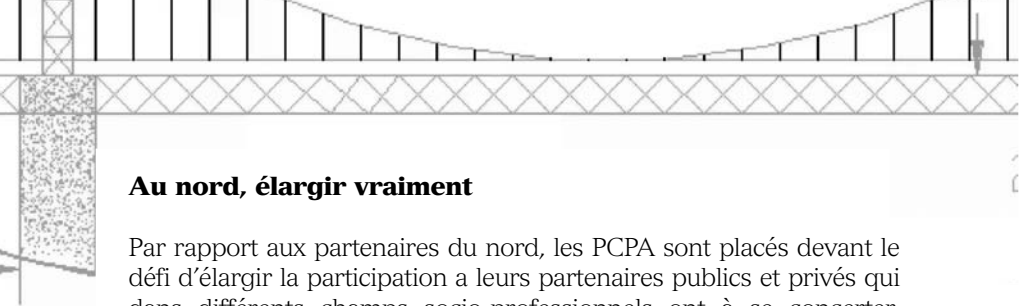
Faute d'alliance et de réseaux consolidés, locaux et internationaux, les effets des PCPA risqueraient d'être étouffés et de disparaître sans laisser de traces comme beaucoup de programmes antérieurs, surtout s'ils deviennent gênants pour ceux qui détiennent des avantages indus.

Entraîner les institutions

Un deuxième défi consiste à faire passer dans des institutions plus pérennes la démarche, l'esprit des PCPA. En effet on connaît la souplesse et l'adaptabilité des structures en réseaux sur lesquelles ils se fondent. Cependant, bon nombre d'acteurs sociaux et de politologues soulignent le manque de pérennité de ces structures aux contours fluctuants et aux alliances de circonstance. Leurs difficultés à réexporter vers les institutions plus permanentes l'apprentissage qu'ils ont fait de la participation sociale sont à prendre en compte. Ainsi pourrait-on souhaiter un effet « de contamination » et une saine récupération des acquis PCPA dans les structures étatiques, les collectivités territoriales, chez les partenaires sociaux, les organisations économiques, culturelles, politiques qui prendraient le relais de ces innovations trop fragiles pour durer par elles mêmes.

Dans les pays où la structuration de l'espace social et politique est plus difficile, il faut sans doute se préoccuper davantage des structures relais entre le monde associatif de base et les pouvoirs publics. Les PCPA peuvent-ils contribuer au renforcement de ces médiations institutionnelles?

L'avantage comparatif qu'ils présentent réside dans leur pédagogie de l'action et leur emprise sur les problèmes réels des citoyens pour entraîner progressivement le plus grand nombre d'entre eux dans l'espace politique local, à exercer des fonctions critiques et de contrôle social vis-à-vis des pouvoirs qui s'exercent.



Au nord, élargir vraiment

Par rapport aux partenaires du nord, les PCPA sont placés devant le défi d'élargir la participation à leurs partenaires publics et privés qui dans différents champs socio-professionnels ont à se concerter, négocier, agir, par exemple sur les problèmes de l'éducation, de l'emploi, de la jeunesse etc. Au delà des organismes de coopération internationale, les interlocuteurs étrangers apprécient en effet d'être en contact direct avec leurs homologues du nord.

Enfin, le renforcement d'une coopération de type PCPA devrait venir d'une entente avec d'autres coopérations bi et multilatérales. On pense particulièrement aux pays membres de l'Union Européenne et à leurs instances communes. La direction de la plate forme des ONG européenne s'y montre pour sa part très favorable.

En définitive, l'avenir des PCPA réside à l'intérieur, mais plus encore en dehors d'eux mêmes, si l'on considère comme essentiels les effets qu'ils produisent dans la construction d'une société plus démocratique et plus efficace pour lutter contre les causes de la pauvreté, de l'exclusion, de l'injustice.

Ils devront être jugés dans la longue durée sur la diffusion de leur pédagogie et des apprentissages politiques et sociaux qu'ils auront pu communiquer en faisant tache d'huile et en nouant des alliances avec ceux qui convergent vers les mêmes objectifs de transformation sociale.

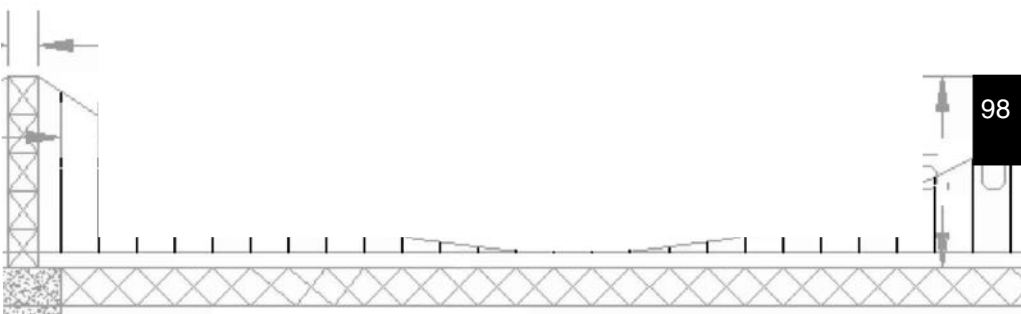
Le comité de pilotage

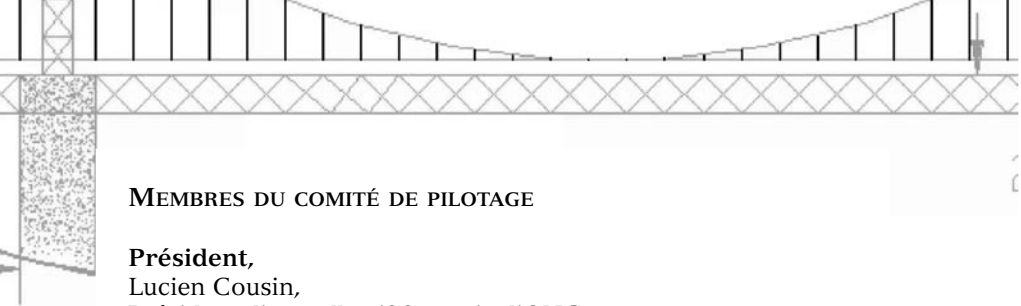
REMERCIEMENTS

Remerciements particuliers à Lucien Cousin pour sa disponibilité et son énergie habituelle au service de ce projet de capitalisation transversale.

Le comité de pilotage tient également à remercier :

Jean-Louis Viélajus,
vice président de Coordination SUD et délégué général du CFSI,
Nathalie Boyer,
directrice des programmes à Solidarité Laïque
Sonia Vinolas,
coordinatrice France du PROJEG (Guinée) - Aide et Action,
Marianne Hemmer et Benoît Planchard,
stagiaires à la MAAIONG.





MEMBRES DU COMITÉ DE PILOTAGE

Président,

Lucien Cousin,
Président d'un collectif français d'ONG
et ancien chef de division au MAEE français

Pour les OSC françaises « chefs de file »,

Hélène Barbier,
Coordinatrice PCPA - Cameroun
CCFD (Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement)

Anne Bourgognon,
Coordinatrice du PROCOPIL - Roumanie, Rép. de Moldavie, Bulgarie
Solidarité Laïque

Philippe Jahshan,
Coordinateur du PCM - Maroc
Solidarité Laïque

Nathalie Schnuriger,
Coordinatrice du PCPA - Congo
CFSI (Comité Français pour la Solidarité Internationale)

Pour le ministère des Affaires étrangères et européennes français,

Alain Canonne,
Chargé de mission à la MAAIONG
(Mission d'Appui à l'Action Internationale des ONG)

Pour le F3E - animation et coordination de la capitalisation, (Fonds pour la promotion des Etudes préalables, des Etudes transversales et des Evaluations)

Laurent Denis,
Directeur

Bruno de Reviers,
Chargé d'études et de capitalisation

Pour Coordination SUD, (Coordination Solidarité Urgence Développement)

Clémence Pajot,
Chargée de mission à Coordination SUD

RÉDACTEUR
Fabrice Lehoux