Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement
Service de l'Evaluation spéciale de la Coopération belge au Développement

Évaluation de l'approche belge en matière de fragilité

Rapport de l'étude pays pour le Burkina Faso

Version finale – 05 juillet 2024

Gianfabrizio Ladini, Téné Kinda, Guillaume Schneiter

L'évaluation a été menée par C-lever.org et a bénéficié de l'appui d'un comité d'accompagnement à Bruxelles. Le Service de l'Evaluation spéciale a assuré la conformité de l'évaluation aux termes de référence.

Les opinions exprimées dans ce document représentent les points de vue des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position du SPF Affaires Etrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement.

Ce rapport n'est pas un rapport d'évaluation autonome mais un document de travail en soutien au rapport d'évaluation sur l'approche belge en matière de fragilité.

Table des matières

Table des matières 2
Abréviations et acronymes 4
1 Introduction 5
1.1 Introduction globale de l'évaluation et de ses études pays 5
1.2 Eléments pertinents du contexte du pays 5
1.3 Présentation des thèmes majeurs abordés et approche méthodologique 7
1.4 Déroulement de la mission 10
1.5 Présentation du rapport et des différentes sections 10
2 Résultats par thème abordé dans l'étude pays 11
2.1 Thème 2 – Analyse des contextes, gestion des risques, réponses aux crises 11
2.1.1 Outils et pratiques d'analyse 11
2.1.2 Adaptation aux crises 13
2.1.3 Implication des partenaires locaux et communautaires 16
2.2 Thème 4 – Réponses particulières aux défis de fragilité 17
2.2.1 Modalités d'intervention dans « l'intégration » de la fragilité au portefeuille pays d'Enabel 17
2.2.2 Modalités d'intervention des ACNG, de l'OIT, des programmes d'Enabel 20
2.2.3 Cohérence des approches, éléments en commun 25
2.2.4 Points d'attention 27
2.3 Thème 5 – Renforcement de la société civile et de la cohésion sociale 28
2.3.1 Préoccupation des communautés : faible cohésion sociale et insécurité 28
2.3.2 Implication des communautés dans les interventions 29
2.3.3 Renforcement des capacités et apprentissages 30
2.3.4 Capacités d'adaptation 31
2.3.5 Résultats transformatifs liés aux programmes 32
2.3.6 Défis et limitations rencontrés 33
2.4 Élément complémentaire : la Note d'orientation pays 34
3 Récapitulation des éléments de réponse aux questions d'évaluation 36
3.1 *QE1 Dans quelle mesure la coopération belge bénéficie-t-elle effectivement d'une approche cohérente en matière de fragilité ?* 36
3.2 *QE2 Quels résultats la 'Coopération belge au Développement' obtient-elle en réponse aux contextes de fragilité complexes et volatils ?* 39
3.3 *Matrice Sahel* 40
4 Conclusions principales de l'étude pays 43

5 Annexes 46
5.1 Annexe 1 Déroulement de la mission 46
5.2 Annexe 2 Aperçu des questions abordées par thème 48

Abréviations et acronymes

ACNG	Acteur de la Coopération Non-Gouvernementale
APD	Aide Publique au Développement
CCFC	Commissions de Conciliation Foncières Villageoises
CECI	Centre d'Étude et de Coopération Internationale
CEDEAO	Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CSD	Comités Sectoriels de Dialogue
CVD	Comités Villageois de Développement
DGD	Direction Générale Coopération au développement et Aide humanitaire
DUE	Délégation de l'Union Européenne
FDS	Forces de Défense et de Sécurité
FRAME	Fragility Resilience Assessment Management Exercise
GAT	Groupe Armé Terroriste
ILS	Initiatives Locales de Sécurité
OCDE	Organisation pour la Coopération et le Développement Économique
OCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
ODA	Official Development Assistance
OIT / ILO	Organisation Internationale du Travail / International Labour Organisation
OSC	Organisation de la Société Civile
PCD	Plans communaux de développement
PDI	Personnes Déplacées Internes
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RRM	Rapid Response Mechanism
SES	Service de l'Evaluation spéciale de la Coopération belge au Développement
VBG	Violences Basées sur le Genre
VDP	Volontaires pour la Défense de la Patrie

1 Introduction

1.1 Introduction globale de l'évaluation et de ses études pays

Cette étude fait partie de « l'Évaluation de l'approche belge en matière de fragilité ». La Phase 3 de cette évaluation se concentre sur six études pays (Burkina Faso, Burundi, Guinée, Mali, Niger et RDC).

Les interviews, l'enquête en ligne et la revue documentaire des phases 1 et 2 de l'évaluation ont déjà permis d'identifier et de prioriser certains thèmes majeurs pour les études pays. Ces thèmes majeurs sont : -1- Coordination et synergies (Nexus, 3D, partenariats internationaux) ; -2- Analyses de contextes, gestion des risques, anticipation/adaptation aux crises ; -3- Flexibilité programmatique et budgétaire ; -4- Réponses particulières aux défis de la fragilité ; -5- Renforcement de la société civile et cohésion sociale ; -6- Renforcement des institutions publiques.

Pour chaque pays, plusieurs thèmes majeurs de l'évaluation ont été examinés à travers 6 cas d'étude, sélectionnés en fonction de la valeur qu'ils représentent dans le cadre plus large de l'évaluation. Autrement dit, chaque pays a fait l'objet d'une analyse spécifique et détaillée, qui apportera des éléments intéressants pour une meilleure compréhension globale de l'approche belge en matière de fragilité, tout en ciblant l'analyse des aspects de l'approche fragilité qui sont particulièrement pertinents pour les acteurs impliqués dans le pays concerné.

Au-delà des éléments documentés lors des Phases 1 et 2, la sélection de ces cas d'étude prend aussi en compte : (i) l'analyse des tendances budgétaires dans l'allocation sectorielle de l'Aide Publique au Développement (APD ou *Official Development Assistance*, ODA, en anglais), menée sur les dépenses effectuées entre 2011 et 2022 – cf. annexe 3 ; (ii) des consultations avec les Groupes d'accompagnement pays, composés des représentants des ambassades, d'Enabel et des Acteurs de la Coopération Non-Gouvernementale (ACNG) ; (iii) des échanges avec des membres du Comité d'accompagnement ainsi qu'avec le Service de l'Évaluation Spéciale, basés en Belgique.

1.2 Eléments pertinents du contexte du pays

L'index de fragilité du Burkina Faso (*Global Fragility Index*) montre une tendance à la baisse entre 2011 et 2019, coupée par une remontée en 2013 à la suite de la crise au Mali. Ce sont précisément **la dégradation de la situation sécuritaire au Mali et ses implications régionales qui, depuis 2019, font remonter l'index de fragilité au Burkina Faso, dont le signe le plus évident est une crise humanitaire aigue**. L'augmentation des dépenses effectuées par la Belgique sur l'aide humanitaire depuis 2019 reflète cette situation, de manière la plus évidente entre 2019 et 2020, quand les allocations humanitaires ont doublé pour atteindre plus de 20 millions d'euros (voir Annexe 3). Pour ce qui concerne l'aide au développement, le programme de coopération bilatérale 2019-2023 entre le Burkina Faso et la Belgique identifie quatre thématiques clés :

(1) la promotion de **l'entreprenariat et de la création d'emplois** dans la région du centre-est, avec une attention particulière sur les jeunes et les femmes (24 millions d'euros) ;

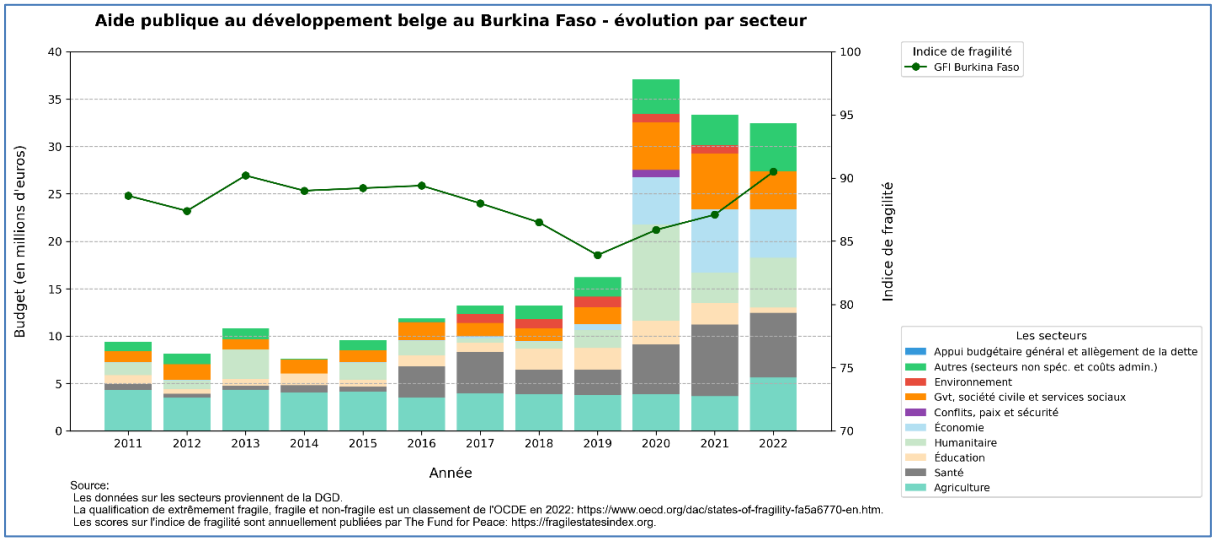
(2) le renforcement de la **sécurité** dans le centre-est **au service du développement économique** (4 millions d'euros) ;

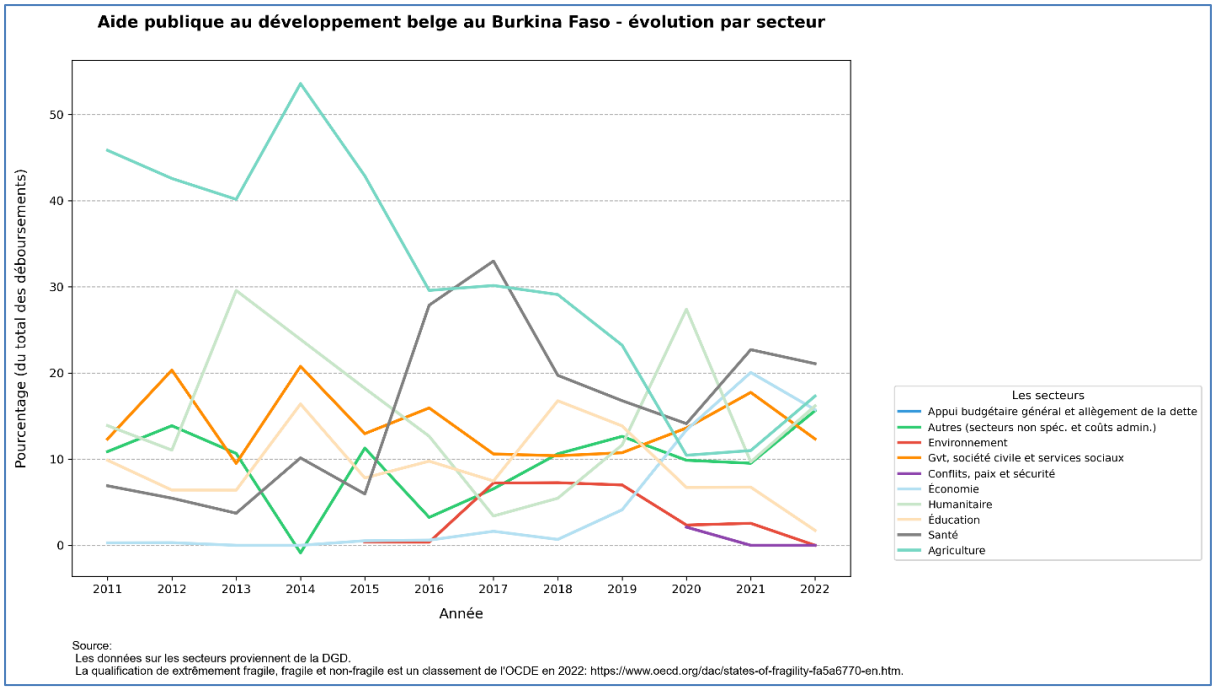
(3) le renforcement des **droits sexuels et reproductifs** (4 millions d'euros) ;

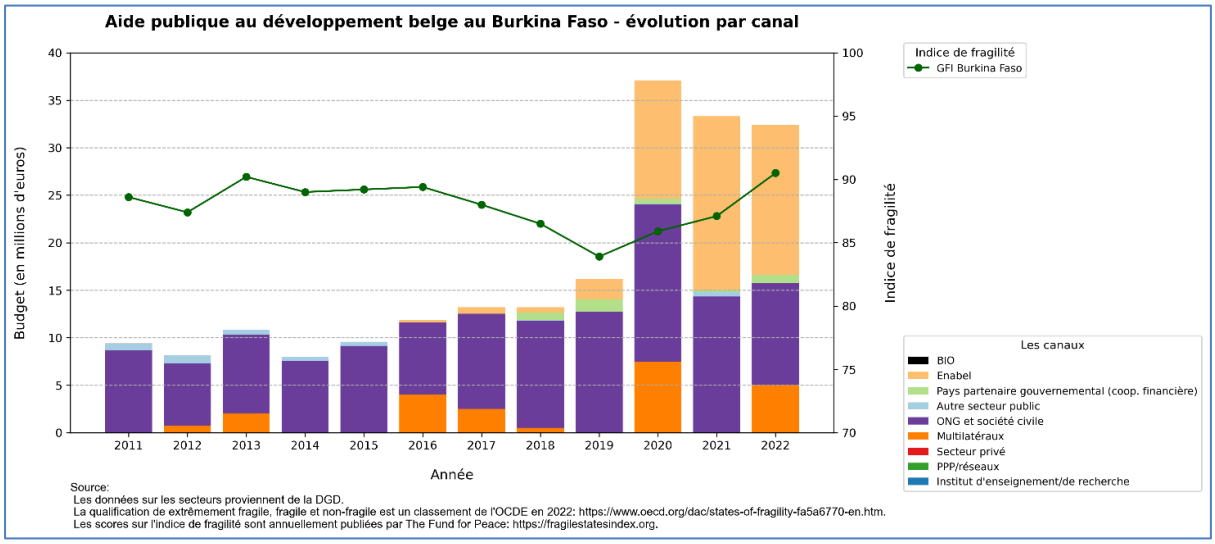
(4) le renforcement des **compétences**, des niveaux d'études et de la formation professionnelle (4 millions d'euros).

Une extension du portefeuille en cours 2019-2023 vise à intégrer une **approche de la fragilité** dans chaque intervention (3,8 millions d'euros). Il faut ajouter à cela le *Portefeuille Régional Thématique Climat - Volet régional 2022 – 2026*, qui couvre aussi le Burkina Faso.

Les graphiques ci-dessous montrent que ces orientations ont été mises en pratique à travers des évolution dans la répartition sectorielle de l'APD belge au Burkina Faso. En effet, alors que les dépenses liées à **l'agriculture** restent relativement stables pendant la période 2011-2022, à partir du cycle de programmation 2019-2023, les enveloppes allouées à la **santé**, l'**économie**, à la **société civile** et aux **services de base** montent en flèche. En lien avec la dégradation de la situation sécuritaire et aux déplacements des population qui en découlent, l'**aide humanitaire** connait deux pics en 2013 et en 2020 : elle continue de fluctuer entre 10 et 20% dans la période analysée. En termes de canaux, le volume de l'APD accordé aux **ACNG** augmentait significativement en 2019-2020, jusqu'à 16 millions € en 2020, pour redescendre ensuite autour de 11 millions € en 2022. Depuis 2021, **Enabel** est le canal avec les allocations les plus élevées (environ 18 millions €).







1.3 Présentation des thèmes majeurs abordés et approche méthodologique

Des échanges avec les membres du Groupe d'accompagnement Burkina Faso ont eu lieu en septembre et octobre 2023. Ces échanges ont permis d'établir des propositions sur les secteurs à cibler lors de l'étude pays. D'un côté, les interlocuteurs estiment que certaines thématiques sont les plus pertinentes pour un examen de la coopération au développement belge au Burkina Faso, de ces défis et de ces points de force ; d'un autre côté, leurs propositions sont cohérentes avec l'analyse ODA de la section précédente, où l'aide humanitaire, la santé et l'agriculture ressortent comme les secteurs d'intervention clé pour le pays. Enfin, ces recommandations sont en lien avec les thématiques cartographiées de manière plus générale dans les Phases 1 et 2.

Toutefois en finalisant la Phase 2 et en intégrant les résultats des interactions avec les six groupes d'accompagnement pays et lors de la préparation de la Phase 3 (les six études pays),

le Service de l'Evaluation Spéciale et l'équipe des évaluateurs externes ont conjointement constaté que l'identification de six cas d'études pour chacun des six pays cibles de l'évaluation risquerait d'éparpiller les ressources disponibles pour cette évaluation sur trop de thématiques. Il a ensuite été convenu de cibler **six thèmes majeurs lors des études pays** et d'aborder au moins deux de ces thèmes, avec un *focus principal*, par pays cible. Le cas échéant d'autres thèmes (parmi ces six thèmes majeurs pour les études pays) seront aussi abordés mais alors avec un *focus complémentaire*, c'est-à-dire de manière connexe avec le focus principal et sans devoir aborder tous les aspects (c.à.d. toutes les questions) de ce thème complémentaire pour cette étude. Le tableau ci-dessous montre les thèmes choisis pour le Burkina Faso.

Tableau 1 Thèmes sélectionnés

Thèmes majeurs **P** – thème avec un focus principal, c - thème avec un focus complémentaire	**Burkina Faso**
Thème 2 : Analyse contextuelle et gestion des risques liés à la fragilité et réponses à des situations de crise. Avec une attention particulière : • aux outils et processus d'analyse contextuelle ; • à l'application des outils FRAME ; • à l'acceptation de prise des risques inhérents aux choix stratégiques.	c
Thème 4 : Réponses particulières aux défis de la fragilité. Avec une attention particulière : • à l'extension portefeuille Enabel au Burkina Faso visant à intégrer l'approche « Fragilité »	**P**
Thème 5 : Renforcement de la société civile et de la cohésion sociale. Avec une attention particulière : • au renforcement des capacités des organisations de la société civile ; • à l'appui à la résilience des populations ; • au bon mix et complémentarité de canaux/instruments pour y parvenir ; • à l'apport de la ligne budgétaire « Consolidation de la société » dans ce cadre.	**P**

Dans chaque pays, **six interventions (projets / programmes) ont été sélectionnées** et ont été analysées en lien avec une ou plusieurs des thématiques choisies pour le pays. Le tableau ci-dessous reprend les six interventions qui ont été examinées dans cette étude. Pour chacune d'entre elles, des **documents clé** ont été passés en revue et une **liste de questions** a été élaborée pour chaque thème, associant celui-ci au cadre global de l'évaluation : autrement dit, les questions posées aux partenaires sont étroitement liées aux questions générales de l'évaluation, dont elles représentent une concrétisation liée aux thématiques abordées et au contexte du pays (voir l'Annexe 2 pour plus de détails). Les partenaires ciblés pour ces interviews sont les **gestionnaires** des programmes, de la sécurité ou des systèmes de suivi et apprentissage des organisations, ainsi que les **partenaires locaux et communautaires** des 6 interventions.

Tableau 2 Interventions sélectionnées

Intervention	Acteur	Canal de financement	Budget / durée	Thématiques abordées	Informations complémentaires
-1- Intégration de la fragilité au sein du Portefeuille Pays - Burkina Faso 2019 - 2023	Enabel	Enabel	3.758.000 EUR / Mai 2022-Décembre 2023	Thème 2 **Thème 4**	https://open.enabel.be/en/BFA/2539/p/intgration-de-la-fragilit-au-sein-du-portefeuille-pays-burkina-faso-2019-2023.html
-2- Flagship Social Protection Floors extending coverage to informal sector and support local capacity building	ILO	Consolidation de la société	1.000.000 EUR / Juillet 2020-Décembre 2022	**Thème 4** **Thème 5**	https://openaid.be/en/project/xm-dac-2-10-4635
-3- Réponse intégrée aux besoins de protection des personnes déplacées internes et des populations affectées par le conflit au Burkina Faso	Handicap International	Programme humanitaire	1.975.000 EUR / Mai 2020-Août 2022	Thème 2 **Thème 4** **Thème 5**	https://openaid.be/fr/project/xm-dac-2-10-4598
-4- BFA-2 Jeunesse et fragilité : Projet de renforcement de la résilience des jeunes pour la paix dans le Sahel et le Centre Nord : DJAMTAN – LAAFI BALA (la paix durable)	Centre d'Etude et de Coopération Internationale	Consolidation de la société	974.846 EUR / Décembre 2021-Juin 2023	**Thème 4** **Thème 5**	https://openaid.be/fr/project/xm-dac-2-10-6737
-5- Renforcement de la sécurité dans le centre-est : appui à la police de proximité	Enabel	BTC Operations Fund and feasibility studies	6.800.000 EUR / Décembre 2018-Décembre 2023	**Thème 4** **Thème 5**	https://open.enabel.be/fr/BFA/2318/p/renforcement-de-la-scurit-dans-le-centre-est-appui--la-police-de-proximit.html
-6- Appui au développement d'un entrepreneuriat inclusif et durable dans la région du Centre-Est - Entrepreneuriat BKF	Enabel	BTC Operations Fund and feasibility studies	20.400.000 EUR / Janvier 2019-Décembre 2023	**Thème 4** **Thème 5**	https://openaid.be/fr/project/xm-dac-2-10-4383

1.4 Déroulement de la mission

Au-delà de la revue documentaire, des réunions préparatoires et des échanges avec l'ambassade à Ouagadougou, l'équipe a mené **14 interviews et 2 focus groups avec les gestionnaires et les partenaires locaux des 6 interventions sélectionnées (15 personnes)**, pour un total de 12 gestionnaires et 3 représentants des partenaires locaux et communautaires (voir l'Annexe 1 pour plus de détails).

Ces entretiens se sont déroulés entre le 6 février et le 12 mars 2024 de façon hybride : ils ont été menés en ligne par les 2 évaluateurs internationaux et en présentiel sur le terrain par l'évaluatrice nationale résidente au Burkina Faso. Les 3 évaluateurs ont coordonné leurs contributions lors de la préparation de **l'atelier de restitution** du 21 mars 2024, avec les partenaires et les différentes parties prenantes de l'étude. Celui-ci a permis de partager les constats préliminaires de l'étude et de collecter des réactions et des idées qui ont contribué à la rédaction de ce rapport.

Enfin, une réunion avec le Cabinet de la Ministre de la Coopération au développement a eu lieu le 06 juin 2024. Les conclusions issues de cet échange ont été intégrées dans ce rapport.

1.5 Présentation du rapport et des différentes sections

Ce rapport se structure comme il suit : après la première section d'introduction, portant sur le cadre global de l'évaluation et sur l'étude pays plus spécifiquement, la **section 2** présente les résultats issus des interviews et des échanges liés à chacun des 3 thèmes sélectionnés ; la **section 3** associe ces résultats aux questions générales de l'évaluation : au niveau méthodologique, cela facilitera la prise en charge des constats de cette étude pays dans le cadre d'une analyse globale et comparative des 6 études pays lors de la rédaction du rapport final de l'évaluation ; la **section 4** termine avec des conclusions générales tirées de cette étude pays et qui semblent particulièrement pertinentes pour une meilleure compréhension des approches belges dans des contexte fragiles, ainsi que pour avancer des recommandations à leur égard.

2 Résultats par thème abordé dans l'étude pays

Cette section reprend les éléments issus de la revue documentaire, des interviews avec les partenaires et de l'atelier de débriefing en fonction des 3 thèmes abordés dans cette étude.

2.1 Thème 2 – Analyse des contextes, gestion des risques, réponses aux crises

Le Thème 2 a été abordé avec les gestionnaires des 2 interventions sélectionnées pour aborder ce thème *(« l'intégration de l'approche fragilité au sein du portefeuille d'Enabel » et le « programme humanitaire d'Handicap International »)*. Il convient de souligner que les interviews dans le cadre de l'étude ont aussi permis d'élargir l'analyse relative au Thème 2 à d'autres programmes et d'autres expériences des interlocuteurs, liés à leurs outils et pratiques d'analyse et de maitrise des défis de fragilité.

Les échanges se sont structurés à travers une série de questions axées sur : (a) les outils et les pratiques d'analyse des contextes et des risques (cf. § 2.1.1), (b) l'adaptation aux crises (cf. § 2.1.2) et (c) l'implication des acteurs locaux et communautaires (cf. § 2.1.3).

2.1.1 Outils et pratiques d'analyse

L'étude a observé **différents outils et pratiques d'analyse contextuelle et de gestion des risques** employés dans les deux interventions ; ces pratiques variant notamment en raison du caractère humanitaire et de développement de l'intervention.

De manière générale, dans l'**intervention humanitaire** examinée (Handicap International) les services sécuritaires sont chargés de la préparation et l'actualisation de matrices de risques, « vulnerability assessments » et mesures de mitigation. Ces outils sont mis en place et actualisés typiquement tous les 3 mois par les ACNG. Ce processus sollicite les équipes de terrain et les partenaires locaux des interventions pour une compréhension approfondie du contexte d'opération. L'analyse de ce contexte comprend aussi une perspective régionale en fonction de la zone d'intervention, par exemple en termes de mouvements et des besoins des réfugiés maliens dans la zone de Dori. Les analyses sont ensuite partagées avec les partenaires internationaux, les partenaires locaux et communautaires ainsi que les acteurs étatiques. Il y a donc des mécanismes institutionnalisés pour la coordination humanitaire et le partage d'information, par exemple au sein des Clusters thématiques (protection, sécurité alimentaire, eau et assainissement, etc.), des cadres de concertation animés par le OCHA (United Nation Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) ou des projets RRM (Rapid Response Mechanisms) financés par différents bailleurs comme l'Union Européenne.

Pour ce qui concerne **Enabel**, l'outil FRAME présente une utilité qualifiée de « macro » pour ses caractéristiques globales et multidimensionnelles. Cela donne aux interventions une vision d'ensemble qui les aide à se positionner dans leur contexte : FRAME est donc apprécié comme une première analyse générale au moment de la formulation des interventions. L'exercice demandant un investissement significatif de temps et de ressources, y compris dans des ateliers avec les parties prenantes des programmes, il n'est pas adapté à un suivi régulier des éléments de vulnérabilité dans des situations qui évoluent

rapidement. Il semble significatif que le dernier exercice FRAME date de 2022 et que d'autres outils sont utilisés par les conseillers sécuritaires pour des lectures régulières du contexte politico-sécuritaire. Si l'exercice FRAME partage l'implication des partenaires locaux avec les outils et les pratiques humanitaires, il n'en partage donc pas la souplesse et la rapidité. Aussi à la différence de la coordination humanitaire, FRAME n'est typiquement pas partagé.

Il convient de souligner la **bonne qualité de l'exercice FRAME 2022** examiné dans cette étude, tant dans l'analyse contextuelle que dans les orientations stratégiques autour d'une « crise multidimensionnelle demandant une réponse multidimensionnelle ». **Cependant, le manque d'agilité et le caractère particulièrement chronophage de l'outil heurtent son utilité pratique**, surtout dans un contexte en évolution rapide.

Des consultations internes sont en cours auprès d'Enabel sur un outil de monitoring qui, comme FRAME, serait basé sur les critères multidimensionnels de fragilité de l'OCDE et qui valoriserait la contribution des acteurs locaux, notamment les services techniques de l'état.[1] Ces consultations révèlent d'importants défis, notamment pour ce qui concerne (i) les capacités pour la collecte et l'archivage des données au niveau communal par des services qui ne sont pas entièrement opérationnels ; (ii) la coordination sur la fréquence et l'actualisation des analyses entre services et secteurs techniques différents, chacun ayant son propre calendrier et ses propres échéances.

Il convient aussi de se poser la question sur le **cadre stratégique** qui doit appuyer ces exercices d'analyse et de coordination multiservice, notamment selon les enjeux et les intérêts pratiques que ces exercices et cette coordination revêtent pour les acteurs locaux, le risque étant que ceux-ci perçoivent ces activités de collecte et d'analyse des données comme une contrainte imposée de l'extérieur et nécessaire comme source de financement, plus que comme une activité proprement utile dans leur quotidien. « **L'approche territoriale intégrée** » de la Belgique, examinée ci-après (section 2.2.1), donne des pistes de réflexion très intéressantes : cette approche met les capacités de planification et de gestion des autorités locales au cœur des interventions, dans un cadre temporel entre les urgences à court terme et le développement structurel de plus longue durée. Les capacités d'analyse et de coordination multi-acteur sont ici centrales dans une orientation stratégique qui valorise le rôle des autorités locales dans le renforcement des systèmes de résilience.

Il n'en reste pas moins qu'**un outil d'analyse de la fragilité, qui soit *à la fois multidimensionnel* dans la prise en compte des différentes dimensions de la vulnérabilité *et agile* dans le suivi et l'actualisation des analyses, n'est pas actuellement disponible dans la coopération gouvernementale au développement**, alors que les outils et les pratiques d'analyse et de partage d'information sont plus avancés dans l'aide humanitaire des ONG et des partenaires multilatéraux. Cela montre la nécessité qu'Enabel poursuive les efforts en cours pour se doter d'un tel instrument en vue de renforcer son action dans et sur la fragilité. Une cartographie des outils et des pratiques d'autres acteurs, humanitaires et de développement, pourrait contribuer à l'élaboration d'une version actualisée de FRAME, plus adaptée aux besoins de la

[1] Les 6 dimensions de fragilité de l'OCDE sont les suivantes : économique, environnementale, humaine, politique, sécuritaire, sociétale. Entre 2015 et 2023, l'OCDE a développé le cadre analytique de la fragilité via 5 rapports intitulés *États de fragilité*. Cfr le dernier de ces rapports : OCDE (2023). *États de fragilité 2022*.

phase de mise en œuvre des interventions, ou bien au développement d'un nouvel outil et de nouvelles procédures.

Enfin, pour Enabel aussi la dimension régionale des analyses semble liée aux déplacements des populations (aux trajectoires, tendances, causes et impacts pour les interventions). Surtout à la suite du récent coup au Niger en juillet 2023, des réunions hebdomadaires avec l'ambassade abordent le sujet d'une approche régionale « bloc Sahel » regroupant le Burkina Faso, le Niger et le Mali et sur comment promouvoir des analyses et des actions conjointes.

2.1.2 Adaptation aux crises

La différence entre interventions humanitaires et de développement est aussi à l'œuvre pour ce qui concerne l'adaptation aux crises. Il convient tout d'abord de différencier entre les **crises récurrentes**, qui se sont aggravées rapidement à partir de 2019 et à nouveau depuis février 2022, et la **crise politique** associée aux 2 coups d'état de janvier et septembre 2022 au Burkina Faso.

Selon les interlocuteurs *humanitaires*, les outils, pratiques et mécanismes d'analyse et de planification humanitaires donnent aux interventions de **bonnes capacités d'anticipation et de réaction** aux crises, permettant par exemple de faire face à la hausse de prix ou à la pénurie de produits à travers des stock de denrées et de carburant ou à travers l'achat de motos électriques. En revanche, des situations imprévues, généralement aléatoires et hors du contrôle des acteurs, ont des impacts particulièrement significatifs sur les opérations humanitaires. C'est le cas notamment des blocus militaires mis en place par les forces de sécurité ou par les groupes armés dans certaines localités, la suspension des vols humanitaires, etc. Ces facteurs limitent l'accès à des zones que les interventions jugent essentielles pour leurs opérations en raison des besoins des populations touchées par l'insécurité. Tandis que le déplacement des activités ou des communautés partenaires n'est pas souhaité ni toujours possible, les convois militaires du gouvernement pour l'accès aux zones d'intervention du projet ne sont pas une option, ceux-ci allant à l'encontre du principe de neutralité humanitaire.

Les interlocuteurs d'*Enabel* soulignent, quant à eux, que le **glissement entre les budgets de différents projets** est un bon exemple d'adaptation à la crise de 2019 qui a permis aux acteurs de développement de rester engagés dans un contexte de crise où de nouvelles vulnérabilités se sont répandues dans le pays et au sein de nouveaux groupes de population. Un deuxième exemple d'adaptation et de volonté claire de garder des activités de développement dans un contexte volatil s'est concrétisé dans la **proposition** (et ensuite décision) **d'intégrer une approche de fragilité** et de nouvelles modalités de travail dans le portefeuille pays d'Enabel.

Ce projet est examiné plus en détail dans la prochaine section mais, pour ce qui concerne l'adaptation à la crise de 2019, il y a déjà deux éléments à souligner. D'un côté, la proposition d'intégration de l'approche fragilité représente un avancement et une innovation de la part de l'Agence de développement belge qui vise à adapter ses modalités d'intervention dans un contexte fragile. La rédaction et la soumission de cette proposition en 2020 montrent aussi une certaine rapidité de réaction à la crise de 2019. En revanche, la validation de cette proposition de la part de la DGD en 2022, c'est-à-dire 2 ans après sa soumission, montre des

lourdeurs administratives qui ne sont que partiellement justifiées par la crise politique de 2022.

Comme examiné plus en détail à la section 2.2, le projet d'intégration de l'approche fragilité dans le portefeuille pays d'Enabel montre une volonté de fédérer différents projets et secteurs d'intervention afin de dépasser le travail « en silos ». La vision est aussi de positionner les interventions de développement dans une approche « Nexus humanitaire-développement-paix (HDP) », donc ces interventions de développement ouvertes à l'action humanitaire et visant la cohésion sociale. Ces éléments sont partagés par les interlocuteurs humanitaires, qui soulignent leurs projets multi-sectoriels, les « réponses intégrées », les actions Nexus et les modalités de travail en consortium comme des nouvelles stratégies d'adaptation aux crises récurrentes. Le Nexus, pour les humanitaires, se concrétise notamment dans les analyses et les actions autour des éléments de vulnérabilité sociétale, environnementale et économique qui vont au-delà d'une urgence de courte durée. Cette étude montre donc que les **synergies entre canaux de financement, entre secteurs et entre acteurs, dans une approche Nexus, sont des éléments que les acteurs humanitaires et de développement estiment essentiels** en termes d'adaptabilité aux crises récurrentes.

En termes de **crise politique et de relations avec les autorités issues des coups de 2022**, les interventions humanitaires font valoir les principes de neutralité politique de leurs actions, uniquement basées sur les besoins des populations peu importe le régime politique, tandis que les acteurs de développement soulignent les risques de suspension de fonds pour la continuité de leurs activités. Ces derniers acteurs font état d'un décalage entre les perceptions du siège et du terrain sur la thématique de la « **légitimité** », surtout de la part des décideurs politiques qui, selon eux, sont fort influencés par les événements et les mesures annoncées par le nouvel gouvernement. Le cas des Délégations spéciales est révélateur en ce sens : à la suite du premier coup en janvier 2022, les conseils des collectivités territoriales (communes et régions) ont été dissouts et leurs élus remplacés ensuite par nomination des gouverneurs militaires par l'instrument des Délégations spéciales prévues par la loi.

Ces événements auraient, selon les interlocuteurs consultés, beaucoup inquiété le Cabinet de la Ministre belge de la Coopération au Développement qui, après le deuxième coup au Burkina Faso (septembre 2022) et le coup au Niger (juillet 2023), s'est montré de plus en plus soucieux d'éviter toute collaboration et tout lien direct avec les nouvelles autorités, même au-delà de la suspension (déjà décidées) des programmes de coopération avec les forces de sécurité. La coopération gouvernementale avec des partenaires locaux nommés par Délégation spéciale semblait donc poser un fort risque politique.

En revanche, toute suspension de cette coopération aurait eu des impacts majeurs pour l'efficacité et la continuité des activités de développement au sein des populations, souvent dans des régions reculées et défavorisées du pays. Cette situation a entrainé plusieurs séances entre les acteurs de la coopération gouvernementale au développement et le Cabinet. Ces échanges ont permis de souligner que le rôle pour le développement local des conseils communaux urbains et ruraux demeure tout à fait essentiel, même quand ces conseils sont composés par délégation spéciale. Ces échanges ont ainsi permis de clarifier que les risques politiques de collaborer avec ces conseils étaient beaucoup moins importantes que les

risques de conséquences négatives pour le développement local de ne pas travailler avec ces mêmes conseils communaux.

Cet exemple ne montre pas seulement un certain décalage entre une compréhension du contexte des acteurs du siège et du terrain, mais surtout la tension entre, d'un côté, *la difficulté à se positionner politiquement* dans un contexte en évolution rapide et marqué par une détérioration grandissante du respect des droits humains et, de l'autre, *les enjeux d'efficacité et de continuité du développement* : autrement dit, **les risques politiques dans l'engagement avec des autorités en situation de tensions politiques entrainent des risques pour l'efficacité du développement**, notamment là où les décideurs politiques faisaient prévaloir leur prérogative de suspension de la coopération gouvernementale. Cela est précisément ce qui s'est passé au Mali en 2022, quand le Cabinet n'avait pas validé la Lettre d'instruction pour un portefeuille transitoire de la coopération gouvernementale. Selon le Cabinet, cette décision était politiquement motivée par les inquiétudes liées au deuxième coup au Mali en mai 2021, l'implication grandissantes des mercenaires russes du groupe Wagner et la violation systématique des droits humains dans le pays. Les conséquences de cette décision ont été vécues comme une « rupture » par les acteurs de développement interviewés, tant pour l'efficacité et la continuité de leurs programmes que pour la crédibilité de la coopération belge en général.[2]

Cependant, les défis dans la politisation des décisions ne sont pas à l'œuvre que sur la question de la « légitimité » et les risques de suspension des fonds de développement par le décideur belge. Les nouvelles autorités burkinabés font eux aussi preuve de suspicion à l'encontre des acteurs de la coopération internationale. Cela émerge dans de **nouvelles demandes de rapportage, transparence et redevabilité de la part des autorités**, aussi dans des comités de pilotage qui, selon les acteurs de développement, sont plus stricts et mieux suivis qu'auparavant. Aux yeux des interlocuteurs, cela rentre dans le cadre d'un partenariat de développement à soutenir avec les autorités étatiques, surtout là où un « bloc administratif et technique » de l'état reste stable malgré les changements de gouvernement. Ces nouvelles demandes de comptes rendus peuvent donc certes signaler une volonté politique de contrôler les activités internationales au Burkina Faso ; il n'en reste pas moins que les interlocuteurs les perçoivent pour l'instant en termes d'une **redevabilité mutuelle globalement positive**, dans un cadre général de travail du développement qui est resté fondamentalement stable après les coups.

Des défis plus conséquents dans l'engagement avec les nouvelles autorités, par contre, sont observés dans l'action humanitaire. L'exemple des « **cash transfers** » (transferts monétaires humanitaires) révèle une tension entre une dimension technique et apolitique prônée par les acteurs humanitaires et une dimension politico-sécuritaire du gouvernement. Les premiers mettent en avant le caractère technique des cash transfers en tant qu'outil de l'action humanitaire qui a fait ses preuves en termes d'efficacité et d'efficience des interventions, au

[2] Voir aussi le *Rapport de l'étude pays pour le Mali* de cette évaluation. Les mêmes sentiments sont ressortis des interviews des études pays sur le Mali et le Burkina Faso pour ce qui concerne les enjeux et implications des décisions politiques de suspension des fonds.

bénéfice des ménages, des communautés et de leur environnement socio-économique[3]. Le gouvernement, de son côté, entrave l'utilisation des cash transfers par crainte qu'ils puissent contribuer au financement des activités des groupes armés affiliés à al-Qaïda ou à l'État islamique. C'est la raison pour laquelle les cash transfers ont été suspendus au Burkina Faso, dans la région du Sahel le 31 décembre 2022 et dans la région du Centre-Nord le 15 mars 2023. Des consultations entre les ACNG et les autorités autour des cash transfers sont en cours ; bien que les autorités semblent partager l'intérêt d'apporter un soutien aux populations en détresse, la tension entre les objectifs humanitaires et les risques militaires rend ces échanges particulièrement difficiles. A l'heure actuelle, aucune décision n'a été prise sur les modalités d'une possible reprise des cash transfers dans les régions du Sahel et du Centre-Nord.

Ce qui importe de souligner dans cette étude, c'est que **le manque de dialogue entre le gouvernement burkinabé et la diplomatie belge fait ressortir une carence de levier d'influence de la coopération belge** là où les décisions gouvernementales ont des impacts sur les opérations et les activités des interventions – des impacts réels, comme dans le cas des cash transfers, ou potentiels dans d'autres cas. Les échanges avec le gouvernement central en matière de ses craintes et décisions, d'un côté, et des enjeux et défis des interventions de la coopération, de l'autre, semblent demander un engagement politique, structuré et critique, au-delà du niveau technique, dans un rôle que seuls les acteurs de la diplomatie, de préférence épaulés par un minimum de coopération technique au niveau central des structures de l'Etat, peuvent assumer. Le fait de ne pas disposer de canaux pour un *plaidoyer technique, stratégique et politique* auprès des autorités centrales entrave l'efficacité de la coopération (belge et d'autres pays) et expose celle-ci aux risques de décisions politiques qui ont des conséquences négatives sur les interventions de développement et, surtout, sur les populations (souvent des groupes le plus vulnérables) qui sont appuyées par ces interventions *(*ces éléments sont repris au § 2.2.2*)*.

2.1.3 Implication des partenaires locaux et communautaires

Enfin, l'implication des partenaires locaux et communautaires ressort comme un **élément essentiel à la fois pour l'action humanitaire et pour les interventions du développement**. Au-delà de la maitrise des risques politiques qui amènent le bailleur belge à mettre en œuvre les programmes de développement davantage au niveau local, au détriment du niveau central, cet élément, commun aux programmes d'aide humanitaire et de développement, souligne une réelle sensibilité en matière de **localisation de la coopération**. Cette localisation a un intérêt très **pratique et opérationnel**, au-delà des principes et des riches débats sur la décolonisation de l'aide.[4]

---

[3] Cfr, à titre d'exemple, Loeser, J, Ozler, B. & Premand, P. (2021, mai 10). *What have we learned about cash transfers? World Bank Blogs* ; CALP Network (2024, février 21). *What are Cash Transfers?*. Il convient pourtant de remarquer l'élément essentiel de la prise en compte de chaque contexte d'intervention pour une compréhension et une utilisation efficace de l'outil (cfr. Olivier de Sardan, J.P., 2021, *La revanche des contextes. Des mésaventures de l'ingénierie sociale, en Afrique et au-delà*. Éditions Karthala).

[4] Centre for Humanitarian Leadership (2021). *Transformation in the aid and development sector? Decolonising Aid*.

Les partenaires locaux sont effectivement impliqués tout au long des interventions pour des raisons programmatiques, sécuritaires, de redevabilité et d'appropriation/durabilité. La compréhension des contextes d'intervention, des besoins et des priorités des populations, des risques pour la sécurité du personnel et des communautés passe à travers des échanges structurés et des ateliers avec les autorités locales, les autorités traditionnelles, les associations de la société civile, etc. Cela permet de disposer d'une grille de lecture plus approfondie pour orienter la mise en place des interventions et valorise les perspectives des acteurs locaux sur les enjeux et les groupes à cibler dans les interventions humanitaires et de développement.

Une lecture continue du contexte permet d'adapter les activités en fonction des évolutions des besoins et de l'insécurité. Enfin, le partenariat et le renforcement des capacités des acteurs locaux font partie des stratégies de renforcement de la résilience et de pérennisation des actions. Il y a certes des différences entre les interventions humanitaires et de développement, notamment dans les différentes fonctions des comités de suivi dans les unes et les autres. Cependant, il convient de souligner pas seulement leurs intérêts communs en termes programmatiques, sécuritaires, de redevabilité et de durabilité via le renforcement des capacités locales, mais aussi l'accent partagé qui est mis sur la cohésion sociale.

Des activités de sensibilisation des conflits, sur le dialogue communautaire, sur la gestion des ressources foncières ou encore sur les relations entre populations déplacées et communautés hôtes sont mises en place sous financement humanitaire et de développement. **Les objectifs de renforcement** (de mécanismes et sources) **de la résilience et de la cohésion sociale permettent des complémentarités et des synergies entre l'action humanitaire et les activités de développement dans une approche Nexus, là où les différentes interventions travaillent auprès de mêmes communautés**. C'est notamment le cas de « l'approche territoriale intégrée » belge ainsi que dans d'autres exemples de localisation dans les interventions examinées dans la prochaine section.

2.2 Thème 4 – Réponses particulières aux défis de fragilité

Le Thème 4 a été abordé avec les gestionnaires et les partenaires locaux des 6 interventions sélectionnées à travers une série de questions axées sur les modalités d'intervention dans l'intégration de l'approche fragilité au sein du portefeuille pays d'Enabel (2.2.1) et dans d'autres interventions (2.2.2), sur la cohérence et les éléments en commun des différentes approches (2.2.3), sur les points d'attention qui demeurent (2.2.4) et sur les défis et les opportunités dans l'engagement avec les nouvelles autorités (2.2.5).

2.2.1 Modalités d'intervention dans « l'intégration » de la fragilité au portefeuille pays d'Enabel

L'intégration de l'approche fragilité au sein du portefeuille pays d'Enabel constitue un cas à part qui est différent d'une intervention plus classique de type projet ou programme. Il s'agit en quelque sorte d'une « **méta-intervention** », ou d'une intervention qui vise à renforcer d'autres interventions, notamment celles mises en œuvre dans le portefeuille pays d'Enabel

pour la période 2019-2023. Comme anticipé à la section 2.1.2, le projet d'intégration répond à la volonté d'adapter la coopération au développement dans un contexte fort marqué par la détérioration rapide de la situation humanitaire en 2019. D'un côté, cela souligne la sensibilité et les capacités d'initiative des acteurs de la coopération gouvernementale autour des facteurs et des dynamiques de la fragilité. D'un autre côté, la validation de cette proposition a pris 2 ans : cette lourdeur administrative, qui va à l'encontre de toute adaptation rapide et efficace, n'est que partiellement justifiée par la crise politique associée aux coups en 2022.

Encadré 1 L'intervention « Intégration de la fragilité au sein du portefeuille pays » d'Enabel

L'intervention **Intégration de la fragilité au sein du Portefeuille Pays - Burkina Faso 2019 – 2023** a démarré en juin 2022 (avec 5 mois de retard en raison du coup d'état en janvier 2022) et s'est étalée jusqu'à décembre 2023. Elle disposait d'un budget de 3.758.000 EUR.

Cette intervention, qui n'était pas initialement prévue dans le portefeuille pays, répondait à une **situation de fragilité accrue** dans la région du Centre-Est avec un appui complémentaire aux programmes en cours, visant notamment les collectivités territoriales, les services techniques déconcentrés de l'État, les organisations de la société civile, les personnes déplacées internes et la communauté hôte, les femmes et les jeunes.

Les **objectifs** incluent le renforcement de l'analyse des facteurs de fragilité, l'amélioration de l'accessibilité aux services de base, l'autonomisation des femmes et des jeunes, ainsi que l'amélioration de la prévention des conflits et de la capacité de monitorer la fragilité au sein du portefeuille. En particulier, les résultats attendus étaient les suivants :

1. Les acteurs locaux ont renforcé leur analyse des facteurs de fragilités et vulnérabilités et amélioré leur capacité de planification des réponses
2. L'accessibilité aux services de base (santé, état civil, éducation), y compris pour les populations déplacées, est améliorée.
3. L'autonomisation des femmes et des jeunes dans la région du Centre Est est promue.
4. La prévention et résolution des conflits est améliorée.
5. La capacité de monitorer la fragilité au sein du portefeuille est structurée de manière systématique.

Les caractéristiques de cette intervention en soulignent le caractère innovant et intéressant pour une coopération au développement qui vise à renforcer sa présence dans des contextes fragiles. Tout d'abord, l'orientation stratégique de l'intégration vise à promouvoir la complémentarité entre les différentes interventions d'Enabel au sein d'une « **approche territoriale intégrée** » dotée d'axes transversaux en renforcement de la gouvernance locale, des capacités de résilience et de la cohésion sociale. Cette approche est par sa nature multisectorielle et multidimensionnelle, notamment en réponse aux facteurs de vulnérabilité qui sont propres à chacun des 5 territoires couverts par les interventions du portefeuille d'Enabel 2019-2023. L'objectif transversal de cette intégration plus prononcée d'un approche fragilité à travers le portefeuille existent, est de « renforcer les capacités de monitoring des vulnérabilités/fragilités des acteurs locaux, d'adaptation de la réponse (d'urgence et de long

terme) et de renforcer la cohésion sociale dans la région du Centre-Est au sein de 5 territoires ».

L'orientation générale est donc qu'Enabel, en tant qu'acteur de développement, puisse participer au **renforcement de la résilience aux crises en accompagnant les acteurs locaux** dans leurs capacités (i) à analyser les facteurs de fragilité et (ii) à planifier des réponses structurées à ces éléments de vulnérabilités entre l'urgence et le plus long terme. Tandis que les autorités locales et les services techniques de l'état sont les partenaires clés dans cette approche, à la fois en tant que responsables des plans de contingence et en tant que structures institutionnelles à renforcer, des partenariats sont envisagés et mis en œuvre avec les acteurs de la société civile des territoires. Des activités en consortium sont donc planifiées et mises en œuvre avec des ONG locales et internationales, disposant de compétences en matière de planification d'urgence et de développement.

Des exemples concrets qui ont été réalisés grâce à cette intervention sont des activités, en réponse au déplacement des populations à cause de l'insécurité, qui ont permis la mise en place des actions de prévention des conflits liés aux ressources naturelles, ou encore des activités pour améliorer l'accès aux services de base et à la justice au niveau communautaire. Ces activités ont été rendues possible grâce à l'implication des partenaires locaux disposant d'une compréhension des enjeux de la gouvernance locale et de liens de confiance auprès des populations, des autorités coutumières et des autorités locales. Selon les interlocuteurs, le partenariat avec ces acteurs de la société civile a également permis de sensibiliser les communautés sur l'inclusion de groupes vulnérables « de manière douce », en respectant leurs sensibilités et en évitant des perceptions d'ingérence externe.

Il convient de souligner cinq aspects particulièrement intéressants de cette approche :

(i) Tout d'abord le **caractère agile d'une « méta-intervention »**, visant à s'insérer de façon flexible à travers des projets existants. Cela permet de concrétiser des modalités d'intervention inspirées des principes de la fragilité de manière pragmatique, valorisant des activités et des partenariats déjà en cours. C'est notamment le cas pour l'opérationnalisation des synergies trans-sectorielles, le renforcement de la résilience via « l'agir local », une approche Nexus entre la gestion des urgences et le développement structurel. Au-delà de l'efficacité recherchée dans ces synergies, il convient de souligner l'efficience (ou plutôt le rapport coût / efficacité supplémentaire) d'une intervention relativement petite (3.758.000 EUR).

(ii) Le **rôle central des autorités locales** dans la planification des activités et des mesures d'atténuation des risques identifiés, ainsi que dans la coordination des acteurs concernés. Le renforcement des capacités des autorités locales, appuyées par Enabel, prend en compte tant leurs capacités de planification que de gestion/pilotage des plans, ceux-ci comprenant la coordination multi-acteur des parties prenantes dans la phase de mise en œuvre. Selon les interlocuteurs, c'est précisément cette particularité « bottom up » de « l'approche territoriale intégrée » belge qui la distingue (positivement) des approches d'autres partenaires, notamment européens.

(iii) L'approche belge a en effet suscité l'**intérêt des Chefs de coopération d'autres pays de l'UE** lors des échanges d'information, typiquement animés par la Délégation de l'UE,

autour des programmations nationales et européennes. L'approche belge permet de dépasser une vision de l'approche territoriale purement en termes de programmation conjointe et de coordination entre bailleurs. L'approche belge transforme le caractère « top down » d'une approche territoriale conçue comme un exercice entre bailleurs grâce au rôles clés assumé par les autorités et les autres parties prenantes locales, tant dans la phase de planification que dans la mise en œuvre des activités.[5]

(iv) La **cohésion sociale** comme principe et objectif directeur.
Le renforcement de la résilience à travers l'appui aux capacités institutionnelles et aux partenariats avec les ACNG vise la cohésion sociale tant dans le court terme (par exemple en termes de réponse aux risques identifiés dans la crise des systèmes traditionnels de gestion des conflits liés aux ressources foncières, ou dans les relations entre populations déplacées et hôtes) que comme un objectif à structurer dans le long terme (par exemple avec l'adoption et l'institutionnalisation locales de la sensibilisation aux conflits et à l'inclusion des groupes vulnérables, les dialogues communautaires, la gestion améliorée des ressources, etc.).

(v) Une **vision Nexus d'un acteur de développement**.
L'orientation pour le renforcement de la résilience locale et pour la cohésion sociale ouvre un acteur de développement comme Enabel aux enjeux de l'aide humanitaire et aux synergies avec les acteurs et les interventions humanitaires. Cela ressort dans l'attention dédiée aux capacités de planification et de gestion des urgences des autorités locales, ainsi que dans les activités de prévention et de sensibilisation aux conflits et à l'inclusion sociale.

2.2.2 Modalités d'intervention des ACNG, de l'OIT, des programmes d'Enabel

Dans un contexte sécuritaire difficile et en constante évolution, les approches développées par les ACNG, l'Organisation internationale du travail (OIT) et les programmes d'Enabel (autres que « l'intégration » de la fragilité déjà examinée à la section 2.2.1*)* se caractérisent par leur **flexibilité**, leur **adaptabilité** et leur **caractère pragmatique** liée aux réalités de terrain. Les appuis au niveau des collectivités territoriales, des services décentralisés de l'État, le dialogue continu avec les partenaires locaux et le développement de stratégies d'appropriation des acquis des interventions d'une part, et de l'autre, les renforcements de capacités des partenaires, le développement des apprentissages, la prise en compte du Nexus humanitaire-

[5] Il semble aussi intéressant de comparer « l'approche territoriale intégrée » belge, entre autres, à l'expérience du « Nexus territorial » du Programme Alimentaire Mondial (PAM) au Niger et à l'expérience allemande de la « Stratégie sur l'aide au développement transitionnel ». Le premier commence par une sorte d'étude de faisabilité de l'approche Nexus au niveau de différentes communes et localités ; le PAM cherche ensuite des partenaires de mise en œuvre et en facilite le travail en consortium et leur coordination ; le PAM dispose aussi d'un budget à mobiliser en cas d'urgence (Peeters, B., & Mamalo, A.K., 2020, *Etude sur l'application du NEXUS Humanitaire, Développement et Paix au Niger*. Oxfam). La stratégie allemande vise à soutenir les interventions dans des contextes de crise à travers des instrument programmatiques et budgétaires flexibles et pluriannuels (BMZ, 2020, *Strategy on Transitional Development Assistance. Overcoming crises, strengthening resilience, creating new prospects*). Il convient de souligner qu'à la différence de l'approche belge, les partenaires clé des approches allemande et du PAM ne sont pas les autorités locales mais les ONG et les partenaires internationaux.

développement-paix, sont autant de réponses apportées par ces acteurs aux défis de la fragilité. Les éléments présentés ci-dessous se basent sur les résultats d'enquête auprès des acteurs et des partenaires de la coopération belge.

(i) Appui aux **Commissions de conciliation** au niveau des communes et administrations locales, y compris à travers les nouvelles administrations post-coup

L'appui aux Commissions de conciliation dans les communes auprès des services décentralisés, y compris les Délégations spéciales mises en place après le coup d'état de janvier 2022, pose le défi de l'accès à ces communes et villages dont la situation sécuritaire varie d'une zone à l'autre. Par conséquent, les analyses et les solutions pour un soutien aux Commissions de conciliation sont faites au plus près du terrain avec une concertation et un dialogue entre acteurs qui s'avère indispensable.

Dans la conception de l'appui aux Commissions de conciliation, **l'analyse de contexte** des interlocuteurs est généralement bien réalisée pour répondre aux principes d'une bonne approche de la fragilité avec une implication des parties prenantes (autorités locales, services techniques de l'état, partenaires, communautés) y compris les bénéficiaires, intégrées aux Commissions de conciliation. Cette démarche réfléchie aide à dépasser les interventions en silo de manière à encourager une analyse partagée du contexte et des besoins des populations.

Dans le cadre des Interventions d'Enabel (Entreprenariat, Police de proximité), des Commissions de conciliation étaient établies au sein des communes et des administrations locales. A titre d'exemple, leur fonctionnement a pu bénéficier d'un soutien effectif des équipes « Police de proximité », notamment à travers le renforcement de leurs capacités, et l'organisation d'ateliers et de dialogues communautaires sur une base régulière. En effet, les équipes du projet ont collaboré étroitement avec les membres de ces Commissions, facilitant les négociations et clarifiant les textes administratifs. Concernant spécifiquement le secteur foncier, les équipes se sont notamment concentrées sur les services fonciers ruraux, en appuyant les commissions foncières villageoises, ces dernières agissant comme organes consultatifs en cas de conflit foncier, chargées de les résoudre à l'amiable.

Il importe cependant de relever que la **courte durée des projets** étudiés a pu rendre difficile cette approche et la prise en compte des principes de l'approche fragilité. Ainsi que le soulignent beaucoup d'acteurs non gouvernementaux interrogés, « *Rien que l'analyse du contexte prend beaucoup de temps* ». Afin d'avoir une meilleure prise en compte de l'approche fragilité, elles suggèrent que les appuis apportés soient conçus sous forme de programmes et non de projets plus courts.

Cet état de fait démontre l'importance de la gestion des risques dans le contexte actuel au Burkina Faso. En effet, les projets et programmes ne peuvent pas être conçus et mis en œuvre sur la base d'un évitement des risques. Les exemples examinés dans le cadre des interventions des ACNG, de l'OIT et d'Enabel témoignent de la **nécessité fondamentale d'identifier et d'accepter certains risques programmatiques**, y compris d'ordre financier, de manière à éviter de provoquer une aggravation de la situation, susceptible de faire perdre le bénéfice de toutes les actions engagées en faveur des populations.

(ii) Un **dialogue continu** avec les partenaires locaux, stratégies d'appropriation

La conception des projets est faite avec les partenaires terrain et les bénéficiaires qui sont questionnés sur leurs besoins réels. Il en est de même avec l'analyse des risques qui sont identifiés et un plan de mitigation élaboré. Dans la mise en œuvre des projets, **l'analyse des risques est continue et régulière**. Le déplacement des populations des villages vers les chefs-lieux de communes, de province ou de région a été identifié comme un risque. Comme le font remarquer les acteurs rencontrés lors des entretiens, des appuis ont été sollicités par les ACNG auprès des **services déconcentrés de l'Etat** qui n'étaient pas surpris qu'on les sollicite dans la gestion des déplacés internes par exemple ou de tout autre appui nécessaire. Les parties prenantes aux projets ne sont pas non plus surpris par les changements engendrés par la situation sécuritaire. Les services déconcentrés de l'État, les autorités locales collaborent et dialoguent sans réserve dans l'accueil des populations déplacées.

Le même constat a été observé pour les actions développées pour promouvoir la résilience des jeunes (Entreprenariat) ou dans le cas de la police de proximité. Cette dernière Intervention a permis de mieux comprendre les défis que rencontrent les Forces de Sécurité (FDS), et spécifiquement les policiers dans les localités du Centre-Est. En effet, ces derniers doivent répondre à nombre de problématiques spécifiques et locales, et entretenir un dialogue continu avec les populations les plus vulnérables et affectées par les mouvements de population. Pour les policiers travaillant dans des localités, il s'agit fréquemment de désamorcer les conflits fonciers et d'aborder une variété de problématiques complexes, telle la stigmatisation de certains groupes ethniques. Pour tenir compte des changements dus à l'insécurité, la gestion budgétaire, dans la quasi-totalité des interventions auprès desquelles les informations ont été collectées, est flexible. En effet, il n'y a pas de difficultés pour leur aménagement, précisent les ONG.

Force a été de constater qu'au regard de l'importance du dialogue, de la concertation et de la coordination, il est nécessaire que les **cadres de dialogue décentralisés** déjà existants, comme les cadres de concertation communaux, provinciaux et régionaux, soient fonctionnels pour formaliser et intensifier ces échanges. Pour y parvenir, il s'avère nécessaire de faire un **plaidoyer** pour la prise en compte des frais de fonctionnement de ces cadres dans les budgets des plans de développement à différents niveaux. Les appuis extérieurs pourraient compléter ou renforcer cette concertation, qui doit être permanente, de manière à garantir l'efficacité des actions de développement mis en œuvre. Il existe aussi des cadres de dialogue transversaux, tels que le dialogue entre les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) et le Gouvernement, le dialogue *équipe humanitaire pays – gouvernement*. Ensuite, il y a les Comités sectoriels de dialogue (CSD) qui mobilisent de nombreux ministères. La Belgique est chef de file d'un de ces cadres. Une des priorités identifiées et à développer consiste à **promouvoir ces cadres de dialogue** afin (i) de soutenir davantage les initiatives locales et (ii) afin d'éviter le décalage de perceptions de la réalité entre le terrain et le gouvernement central.

Au niveau de la Belgique et des acteurs de développement sur le terrain, il existe un consensus sur le fait que la gouvernance, la sécurité et la construction de l'État constituent des éléments prioritaires de la coopération au développement avec les États fragiles. Cela signifie qu'il est nécessaire d'investir activement, tant dans le **dialogue politique et intercommunautaire**, que dans le **financement de programmes dans ces domaines**. Assurer le dialogue permanent, la

coordination des actions, et le partage des informations est un principe largement partagé par les acteurs, y compris les services de l'État, même s'il est particulièrement difficile à mettre en œuvre dans la pratique.

(iii) Renforcement de **capacités et formations** adaptées aux partenaires et aux évolutions du contexte (*stratégies programmatiques adaptatives pour le « staying engaged »*, flexibilité intra-programme pour activités/localités d'intervention)

Il est important de souligner l'importance de l'analyse des risques dans le contexte de fragilité, afin de mieux les gérer dans une perspective appropriée comme les renforcements de capacités, la recherche de stratégies adaptatives, la flexibilité intra-programme ou celle liée aux zones d'intervention. Le contexte sécuritaire du Burkina Faso, selon les partenaires interrogés, montre la **nécessité d'accepter certains risques programmatiques**, même d'ordre financier, sous peine d'aggraver la situation et de perdre les acquis déjà engrangés au bénéfice des populations. Ce point s'attache à dégager quelques stratégies d'adaptation utilisées par les acteurs des programmes belges de coopération au Burkina Faso y compris le renforcement de capacité.

La délocalisation de certaines activités s'est souvent avérée indispensable. Bien souvent le risque de blocus de la zone d'intervention est très élevé dû aux attaques terroristes. Dans ces cas, les acteurs analysent les possibilités de faire venir les bénéficiaires dans les chefs-lieux de communes, de provinces ou de régions plutôt que de continuer à mener les activités de développement dans certains villages, qui seraient désormais inaccessibles.

Une autre bonne pratique reconnue et bien appréciée mais pas nécessairement facile à mettre en place et à reproduire, est le fait de **s'appuyer au maximum sur les acteurs locaux,** de renforcer et de valoriser leur expertise pour garantir un accès et une poursuite des interventions au niveau communautaire. Le débat sur la localisation est d'actualité et les formations, le partage d'expérience s'avèrent nécessaire dans ces évolutions de contexte.

Les acteurs, notamment Enabel et les ACNG, semblent avoir continuellement recherché des solutions à travers **l'utilisation de nouvelles techniques et technologies de communication** pour pallier les difficultés d'accès sur le terrain. A cet effet, l'utilisation de la radio notamment celle de proximité qui utilise beaucoup les langues locales (très écoutée par les populations) contribue à pallier les difficultés d'accès sur le terrain pour des actions d'information et de sensibilisation. Il y a aussi les supports vidéo, la création de sites web, de groupes WhatsApp, l'utilisation de la téléphonie mobile comme moyen de transfert financier pour pallier le risque de transport de fonds etc.

Toujours au niveau de la communication, il faut noter **la suspension de la mise en relief de la visibilité des acteurs** (réalisation de reportages télé ou radio sur les actions initiées, communiqués de presse, diffusion de photos sur les réseaux sociaux, suppression des logos et autres supports visuels d'identification des bâtiments et des véhicules par exemple). Il faut y ajouter la forte limitation des regroupements des bénéficiaires qui peut parfois compromettre la sécurité des intervenants et mettre en danger les communautés, d'autant plus que les différents acteurs concernés apprécient tous de manière différente l'enjeu de la visibilité de leurs interventions et de leur identification.

Les stratégies d'adaptation identifiées par les différents acteurs sont nombreuses et permettent la poursuite des activités au profit des bénéficiaires. Pour avoir une bonne efficacité dans la mise en œuvre de ces stratégies, des actions pour le renforcement de capacités sont initiées au profit des acteurs impliqués.

(iv) Apprentissages et **mesures de mitigation** (humanitaire et développement ; actions humanitaires avec dimension Nexus)

Avec l'évolution du contexte sécuritaire et l'avancée rapide des groupes armés dans les régions de l'Est et du Centre-Est, les équipes projet ont dû s'adapter à plusieurs défis d'une manière accélérée. Le premier défi fût la **dégradation du contexte sécuritaire accrue**, y compris dans la région Centre-Est à compter de 2020, cette région étant la zone géographique cible de plusieurs projets, notamment d'Enabel. Le deuxième défi fût **l'accès** aux zones du projet. Conséquemment, le troisième défi fût, pour les équipes de l'Intervention, de s'adapter aux **menaces** pesant sur les équipes et les populations, et de sortir de l'ornière d'une approche plus classique de développement – sur le long terme – et ainsi d'intégrer pleinement la nouvelle logique liée notamment à l'intégration de la fragilité au sein du Portefeuille Pays (cfr section 2.2.1). L'augmentation continue de déplacés dans la zone des interventions a imposé une nouvelle réalité, y compris programmatique, pour l'agence de coopération belge.

Les différents acteurs consultés ont tous reconnu la nécessité des apprentissages pour mieux développer les mesures de mitigation des risques dans les actions de développement et les actions humanitaires engagées. A cet effet, le **Nexus humanitaire-développement-paix figure parmi les solutions pour mieux appréhender la mise en œuvre de l'approche fragilité**. Mais les pratiques et la compréhension du Nexus ne sont pas homogènes au niveau des différents partenaires. Toutefois, les apprentissages et la coordination sont identifiés comme des aspects à renforcer dans les interventions dans les contextes de fragilité et de conflits.

Mais les ACNG et Enabel ne limitent pas le Nexus à ces aspects, certains insistent sur la nécessité de concevoir le Nexus comme un continuum, permettant de conserver des actions de coopération au développement et une durée dans la présence, tout en prévoyant une dimension humanitaire, en lien avec l'acceptation des risques et des délais d'intervention plus rapides qu'exige l'action humanitaire. La pertinence du Nexus dans le contexte burkinabè, serait cette **possibilité d'apprentissage conjoint et mutuel des acteurs de développement avec les acteurs humanitaires et vice versa** car l'action humanitaire comporte aussi une dimension de « redressement » qui intervient après le secours d'urgence. C'est toute la problématique que posent actuellement le retour des personnes déplacées internes dans leurs localités d'origine, le renforcement de leur résilience, la cohésion sociale dans leur territoires et communautés.

Des entretiens réalisés avec les ONG et le BIT, il ressort également l'importance de promouvoir l'acquisition de **meilleures connaissances et compétences en matière de réponses à la fragilité**. De l'avis de certains intervenants, il n'existe pas de renforcements de compétences systématique des acteurs de la coopération belge au développement sur l'approche fragilité. Aussi, serait-il important de capitaliser et de partager l'expertise en matière de bonnes pratiques, d'expérience, de leçons apprises pour renforcer les capacités des acteurs sur le terrain.

Alors qu'une période instable risque de perdurer au Burkina Faso, une approche belge plus spécifiquement axée sur la **sensibilisation et la gestion des conflits** devrait permettre, malgré un contexte politique délicat, de compléter les actions positives de l'Intervention « Police de proximité » (clôturée) – et, accessoirement, le Projet d'appui à la stabilisation de l'Est du Burkina Faso (STABEST), sous financement UE – ainsi que l'Intervention « Entreprenariat », notamment dans le renforcement de la jeunesse, la protection des personnes déplacées (PDI) et des populations affectées par la crise sécuritaire. Des approches innovantes et pragmatiques, en lien avec les administrations centrales et locales, pourraient tirer parti des leçons apprises et des meilleures pratiques accumulées au fil du temps.

2.2.3 Cohérence des approches, éléments en commun

A travers les informations collectées auprès des différents interlocuteurs, une cohérence des approches et certains éléments communs aux organisations partenaires de la coopération belge peuvent être soulignés. Ces éléments sont abordés sous 4 rubriques :

(i) L'analyse du contexte : localisation, défis mondiaux et pragmatisme

Dans le cadre d'un contexte dégradé, une évaluation minutieuse des besoins, au plus près des populations, s'est avérée cruciale, tout comme la sélection appropriée des partenaires locaux adaptés. Les interlocuteurs de la coopération belge, notamment Enabel, semblent avoir pleinement intégré l'approche **localisation**, un processus émanant du système humanitaire, visant à ramener les acteurs locaux, organisations de la société civile ou institutions publiques locales, au centre des réponses. Ce paradigme de localisation cadre également bien avec des principes de « décentralisation » et de « subsidiarité », considérant qu'il importe de responsabiliser le niveau le plus local possible et compétent ou avec le potentiel pour assumer les responsabilités visées.

La volonté d'appréhender le contexte avec **une philosophie « profil bas » et un sens du compromis** a pu ressortir des échanges, favorisant une collaboration respectueuse et axée sur les besoins locaux. Cette approche a permis aux interlocuteurs, les ACNG et Enabel en particulier, d'avoir une capacité à naviguer dans des situations complexes et à trouver des solutions mutuellement acceptables.

Avec l'évolution du contexte et la dégradation accélérée de l'environnement sécuritaire au Burkina Faso**,** un **changement de paradigme** s'est opéré de la part d'Enabel et des partenaires, l'objectif étant de dépasser le paradigme traditionnel de l'aide au développement sectoriel, et de se concentrer sur les conséquences et manifestations locales de défis mondiaux, tels que la mobilité humaine, les défis climatiques et les épidémies.

La volonté de la coopération belge d'analyser au plus près la réalité contextuelle, politico-sécuritaire, économique et sociologique, est également ressortie comme une approche bénéfique et commune aux interlocuteurs (ACNG, OIT et Enabel). Ainsi, quelle que soit la crise politique vécue par le Burkina Faso, les opérateurs se sont orientés vers des questions et réponses **pragmatiques**, de manière à trouver des réponses concrètes et efficaces.

(ii) Résilience institutionnelle et communautaire

Les informations collectées auprès des équipes projets « Entreprenariat » et « Police de proximité » d'Enabel, des ACNG et de l'OIT ont souligné l'importance donnée au **renforcement des capacités et des formations**, spécifiquement conçus pour les partenaires et prenant en compte les évolutions du contexte. Il s'agit en général d'ateliers et de modules de formations organisés par des prestataires sur des thématiques précises (par exemple des pratiques de production et transformation améliorées pour augmenter la productivité agricole), sur des périodes courtes et suivies de mise en pratique via un coaching individualisé ou sur chantier. Les résultats de l'apprentissage sont documentés et, dans certains cas, des certificats de fin de parcours sont délivrés si un certain nombre de critères sont respectés. Dans d'autres cas, c'est plutôt la réalisation de travaux tels des études, des statistiques ou des pistes sur chantier qui fait office de preuve.

Au cours des dernières années, il est manifeste que la coopération belge a su intégrer l'adoption de **stratégies programmatiques adaptatives**, visant à maintenir un engagement maintenu dans le temps ("staying engaged"), et une flexibilité programmatique au sein des projets, de manière à ajuster les activités et les localités d'intervention selon les besoins. L'accent continu mis sur l'apprentissage et le dialogue communautaire localisé, au même titre que l'identification de mesures de mitigation, a permis de répondre efficacement à la fois aux exigences humanitaires et de développement. En effet, cette approche territoriale intégrée a permis la mise en œuvre d'actions de nature plus humanitaire, intégrant une dimension Nexus, afin de créer des synergies entre les interventions d'urgence et les initiatives de développement où de *peacebuilding*.

(iii) Sensibilisation aux conflits, genre et inclusion communautaire

Dans le cadre des activités mises en œuvre, la prise en compte des dynamiques propres à la **crise sécuritaire burkinabè**, la **sensibilité au genre et l'inclusion active des groupes vulnérables** se sont avérées essentielles pour s'assurer que les interventions et programmes bénéficient effectivement et équitablement à tous les segments de la société. Dans les zones d'intervention étudiées, notamment dans la région Centre-Est, des franges de la population, notamment les femmes faisant du commerce transfrontalier avec le Togo, le Bénin et le Niger se sont retrouvées fragilisées par l'avancée des groupes armés terroristes (GAT). C'est ainsi que plusieurs problématiques connexes au contexte difficile ont ainsi pu être appréhendées et prises en compte par les équipes d'Enabel et les ONG partenaires, telles l'accroissement des violences envers les femmes, notamment de la part des hommes issus de la fonction publique. En effet, des pertes de revenus significatives, du fait de la dégradation sécuritaire, ont été observées dans les localités d'intervention. Cette vive tension économique aurait contribué, selon les témoignages collectés, à une augmentation des violences envers les femmes. Enfin, la déscolarisation des enfants s'est avéré être une problématique communautaire sérieuse, à la lumière de la propension des GAT à recruter de jeunes adhérents.

(iv) Approches innovantes et changements climatiques

A travers l'adoption de méthodes innovantes, comme les initiatives « **Communes amies des jeunes** », l'utilisation des **réseaux sociaux** et des **canaux digitaux**, ainsi que le développement de certaines capacités via des applications mobiles, la prise en compte des impacts du changement climatique a été intégrée dans certaines réponses programmatiques. Par

exemple, l'approche de suivi des coopératives agricoles de l'Intervention « Entreprenariat », notamment celles opérant dans les filières céréalières, a pu s'effectuer par l'intermédiaire de facilitateurs locaux équipés de kits digitaux. Cela a permis de diffuser les bonnes pratiques de manière efficace. Force est de constater, selon les témoignages, que ces kits digitaux constituent un outil puissant permettant de réduire les problèmes d'accès et d'augmenter la durabilité des coopératives. En ce qui concerne l'accès au financement, l'utilisation d'une application sur tablette, connue sous le nom de « graine SARL », a pu faciliter les services de microfinancements par le biais de guichets mobiles, rendant les services financiers plus accessibles aux agriculteurs. Cette approche a manifestement contribué à l'autonomisation financière des coopératives et à leur développement économique.

L'Intervention « Entreprenariat » a par ailleurs permis la construction d'habitats écologiques, comme ceux utilisant la technique de la voûte nubienne, représentant une approche durable de l'architecture, minimisant l'impact sur l'environnement tout en utilisant des matériaux locaux. Concernant les engrais et le soutien aux agriculteurs, le remplacement des engrais chimiques par des alternatives biologiques telles que le compost a été encouragée, afin d'améliorer la fertilité des sols sans nuire à l'écosystème. En outre, des activités de récupération des déchets organiques pour la production de compost ont été introduites dans plusieurs activités, considérant qu'il s'agit d'une méthode efficace de recyclage qui contribue à la gestion des déchets et à la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

L'adoption de techniques de plantation, de rotation des cultures et de conservation des sols a été encouragée, au même titre que la création de serres équipées de systèmes de micro-irrigation, illustrant une utilisation efficiente de l'eau pour l'agriculture et un pas supplémentaire vers l'innovation dans les pratiques agricoles adaptées au changement climatique.

2.2.4 Points d'attention

(i) Changement d'approche et flexibilité programmatique

Ces dernières années, Enabel et les ONG partenaires de la coopération belge au Burkina Faso se sont beaucoup interrogées sur l'impact des projets, au regard de la dégradation du contexte, et comment les améliorer. Cette réflexion a intégré et adapté une « **théorie du changement** » guidant la planification stratégique en fonction de l'évolution des conditions sécuritaires, économiques et sociales dans les zones du projet, sans jamais oublier l'objectif général : l'amélioration des conditions de vie des populations. Il y a eu une volonté manifeste des partenaires et acteurs d'être extrêmement adaptable, en ne restant pas rigide relativement aux procédures établies auparavant, mais en étant **ouvert à la reformulation des activités et des indicateurs**, de manière à répondre au mieux aux changements contextuels.

Pour les intervenants, l'orientation vers l'impact recherché est avant tout mesurée en fonction de l'effet de l'action sur les bénéficiaires et la société dans son ensemble. C'est pourquoi la créativité est encouragée au maximum, en s'écartant parfois de la standardisation des pratiques, afin d'intensifier les dynamiques existantes et d'explorer de nouvelles approches plus proches des besoins réels sur le terrain.

La question centrale pour les équipes projet reste de savoir comment s'adapter face à cette fragilité grandissante au Burkina Faso. Cela implique un processus continu d'**évaluation du contexte évolutif** et une **capacité à réagir et à se réajuster** face aux situations changeantes. Cette aptitude des acteurs, à remettre en question leurs procédures et à réfléchir de manière critique sur la manière dont ils peuvent améliorer leur impact sur les populations fragilisées, reste un point d'attention particulier de cette étude, et certainement une **force à retenir pour la coopération belge.**

(ii) Le défi de la coordination et de la synergie entre acteurs, notamment dans une perspective Nexus

Les informations collectées dans le cadre de cette étude confirment l'importance cruciale de la coordination et des besoins de synergie entre les différents acteurs, particulièrement dans la perspective Nexus. Cette coordination est par nature complexe en raison des objectifs, des méthodes et des temporalités différentes qui caractérisent chaque secteur et chaque organisation.

Cependant, avec le retrait soudain, ou progressif, de certains Partenaires Techniques et Financiers (PTF) du contexte burkinabè, la Belgique pourrait, par le biais de son Ambassade et de ses partenaires, saisir l'opportunité de jouer un rôle significatif dans cette coordination. **En effet, la coopération belge pourrait offrir une plus-value en facilitant la communication et la collaboration entre les divers intervenants, PTF et opérateurs. Une « niche » à envisager, et à suggérer le cas échéant, pourrait être celle d'animateur ou de catalyseur dans la mise en œuvre de stratégies Nexus**. Les acteurs de la coopération belge pourraient s'appuyer sur leur connaissance approfondie du terrain et de leurs partenaires pour identifier les synergies potentielles et développer des plateformes ou des cadres de travail encourageant les synergies entre programmes et initiatives. De son côté, la diplomatie belge pourrait contribuer à mobiliser des ressources en favorisant les dialogues politiques, tout en soutenant une vision Nexus valorisant « l'approche territoriale intégrée », mettant à profit les bonnes pratiques testées avec l'appui de la coopération belge.

2.3 Thème 5 – Renforcement de la société civile et de la cohésion sociale

Le Thème 5 a été abordé avec les gestionnaires et les partenaires locaux des interventions d'Enabel, du Bureau International du Travail et des ACNG (5 interventions) à travers une série de questions axées sur les préoccupations des communautés concernées (2.3.1), leur implication dans les interventions (2.3.2), le renforcement des capacités d'apprentissage et l'appropriation (2.3.3), les capacités d'adaptation (2.3.4), les résultats transformatifs liés aux programmes (2.3.5) et les défis et les limitations rencontrés (2.3.6).

2.3.1 Préoccupation des communautés : faible cohésion sociale et insécurité

La faiblesse de la cohésion sociale et l'évolution du contexte sécuritaire au Burkina Faso s'expliquent par plusieurs facteurs identifiés par les acteurs rencontrés lors de cette étude pays. Ces préoccupations des populations sont interreliées : la faible cohésion sociale

s'explique par les **nombreux foyers de conflits communautaires** (fonciers, éleveurs/agriculteurs, chefferie traditionnelle, interethniques, intra-religieux…).[6]

Elle s'explique aussi par les nombreuses **discriminations** : celles à l'égard des femmes, des jeunes[7], des groupes vulnérables dans le processus de développement local (faible participation citoyenne au développement local, par exemples des femmes, qui sont peu représentées dans les Comités locaux) du sentiment d'inégalité dans l'accès et la jouissance des opportunités économiques, de la stigmatisation des burkinabè d'ethnies peulhs, des faibles opportunités d'emplois au profit des jeunes et des femmes, etc.

A tous ces facteurs s'ajoute la **mauvaise gouvernance** au niveau central qui se démultiplie au niveau intermédiaire et local. Elle se manifeste par la corruption, les raquettes dans les services de l'administration publique et les services privés dans la gestion des collectivités territoriales, les détournements de dénis publics aux détriment des actions de développement et d'assistance des populations vulnérables, etc.

De surcroît, l'oisiveté grandissante, le chômage et le sous-emploi des **jeunes** facilite leur enrôlement par les groupes armés, spécialement dans les régions du Sahel, du Centre Nord, du Nord, de l'Est, de la Boucle du Mouhoun et du Centre-Est. Le développement de l'insécurité dans les pays voisins comme le Togo, le Bénin ou le Mali et le coup d'état au Niger facilitent aussi leur enrôlement dans ces pays.

Cette situation exacerbe les conflits et complexifie la problématique de l'insécurité au Burkina Faso, qui a engagé les Volontaires pour la Défense de la Patrie (VDP) dans les renseignements et les combats au niveau national et local.[8] Considérés comme des protecteurs des populations au niveau communautaire et national, la question des VDP est diversement appréciée au niveau international en raison de l'insuffisance de leur formation militaire et des exactions qu'ils commettent.

Bien que la gouvernance, la cohésion sociale et l'insécurité soient des thématiques sensibles dans les actions de coopération, elles restent déterminantes pour la construction de l'Etat en situation de fragilité, ce qui explique l'importance de ces thématiques dans les documents de programmation.

2.3.2 Implication des communautés dans les interventions

Les thématiques abordées dans les interventions analysées à travers cette étude pays, concernent la cohésion sociale, la gouvernance, la sécurité, l'entreprenariat, la protection

[6] Les conflits les plus cités par les interlocuteurs sont les conflits fonciers avec une fréquence de 86 %, suivi des conflits entre agriculteurs/éleveurs, avec une fréquence de 72 %, des conflits liés à la chefferie traditionnelle avec 47 %. Les conflits faibles cités sont les conflits intra-religieux avec une fréquence de 7% et les conflits interethniques avec 12% de fréquence. Ministère de la justice, des droits humains, et de la promotion civique (2021). *Étude sur l'état des lieux des conflits communautaires au Burkina Faso entre 2018-2020*.

[7] Au Burkina Faso, les femmes représentent 52% de la population selon le dernier recensement de la population et les jeunes les jeunes de moins de 35 ans, plus de 77,9% de la population. Cf. Burkina Faso Data Portal, *Recensements généraux du BURKINA FASO*.

[8] Il faut distinguer les *VDP nationaux*, engagés pour combattre sur toute l'étendue du territoire national, et les *VDP locaux*, engagés pour défendre leurs communes.

sociale et la résilience des populations vulnérables (populations déplacées internes et des jeunes). Les projets, passés en revue par l'évaluation, ont travaillé en **étroite collaboration avec une multitude de parties prenantes** : les populations (les organisations de jeunes, de femmes, les représentants PDI, les leaders communautaires, les syndicats, les organisations de l'économie informelle…), les collectivités territoriales, les services déconcentrés de l'État au niveau local et régional, les acteurs du secteur privé. Cette collaboration a permis une identification participative des besoins et des éléments de vulnérabilité, le ciblage des bénéficiaires, le diagnostic des types de conflits ; elle a aussi fait ressortir des préoccupations sur les comportements à adopter avec les restes des opérations militaires, comme les explosifs et les munitions.

Au regard des résultats des consultations, on peut parler d'une **définition conjointe** (bottom-up) des contours des initiatives sur la cohésion sociale, la protection sociale, la résilience et la sécurité et l'entreprenariat. Cette participation des populations dans la *conceptualisation* et la *formulation* des interventions s'est poursuivie à travers un grand rôle des populations dans leur *mise en œuvre*, notamment dans la prévention des conflits par des activités de sensibilisation.

Dans le cadre des conflits fonciers par exemple, les Commissions de conciliation foncières villageoises (CCFC) font des sensibilisations sur le régime foncier rural et la protection de l'environnement. Au niveau du projet de résilience des jeunes mené par le Centre d'Étude et de Coopération Internationale (CECI), par exemple, les jeunes ont contribué à la définition de chaque contenu via les conseils régionaux de jeunesse et des associations de jeunes. Dans le cadre du projet sur la sécurité/police de proximité d'Enabel, la sensibilisation sur la cohésion sociale a été portée par les leaders coutumiers et religieux, les Comités villageois de développement (CVD), les organisations de femmes et de jeunes, et les « Koglwéogo »[9]. Pour parvenir à une participation active des communautés dans la mise en œuvre des projets, le renforcement de leurs capacités et les apprentissages a constitué un élément central des interventions.

2.3.3 Renforcement des capacités et apprentissages

Les renforcements de capacités, à travers des formations, ont ciblé des **personnes clé** comme les leaders communautaires, les syndicats, les associations locales capables de porter les informations auprès des communautés sur la cohésion sociale, la protection sociale et la résilience. Les personnes choisies par les populations sont généralement des leaders qui ont un management inclusif, ceux qui respectent, encouragent et valorisent la diversité dans la communauté.

On peut retenir aussi le cas **d'Enabel**, qui renforce les compétences innovantes et numériques des jeunes, des adultes et des entreprises dans la région du Centre-Est pour qu'ils s'impliquent davantage dans le développement socio-économique de leur région. Des apprentissages se font avec des outils digitaux. Avec l'intervention du **CECI**, il y a les apprentissages à travers les approches innovantes mises en place au profit des jeunes comme « le carrefour d'initiative jeunesse » qui amène les jeunes à aller vers les différentes structures – tels les services

[9] Appellation en langue Mooré des groupes d'autodéfense.

déconcentrés de l'Etat, les Organisations de la société civile (OSC), les Délégations spéciales – pour solliciter leurs services et leur appui.

Il y a aussi l'approche « Communes amies des jeunes » qui vise à réduire la vulnérabilité des jeunes, et à les engager dans une participation citoyenne aux actions de développement des collectivités territoriales. Ces derniers participent à l'élaboration des Plans communaux de développement (PCD), au suivi de leur mise en œuvre, au contrôle de la redevabilité des collectivités et de leur bonne gouvernance. Le Laboratoire Citoyenneté, partenaire du CECI dans le cadre de la plateforme CIVITAC, a formé des jeunes au journalisme et certains ont obtenu des emplois après la fin du projet.

Les apprentissages passent aussi par une **analyse conjointe des contextes, des défis et des réponses** à apporter. Ces analyses de contexte se font de façon régulière par les intervenants, avec une participation des partenaires. Les résultats sont partagés pour les prises de décisions. Il faut y ajouter aussi la **participation des acteurs aux différents cadres de concertation** sur la cohésion sociale et la paix.

Les processus de renforcement des capacités ont aussi une **dimension régionale transnationale**. C'est le cas du programme de protection sociale du BIT, axé sur l'Afrique de l'Ouest y compris le « bloc Sahel » (Burkina Faso, Mali et Niger). En effet, la mise en place d'un système d'assurance maladie n'est pas encore une réalité dans la sous-région, qui compte surtout des caisses d'assurance maladies au profit des travailleurs salariés du public et du privé des différents pays. Le partage d'expériences en matière d'assurance maladie et de couverture universelle, visé par le programme du BIT, pourra faciliter leur adoption par d'autres pays. Les acquis de cette expérience de l'OIT au Burkina Faso pourraient bénéficier, par exemple, des apprentissages associés à l'expérience de l'assurance maladie départementale (AMD) dans le département de Gaya au Niger, appuyée par Enabel, dans une perspective d'extension dans d'autres pays de l'Afrique de l'Ouest.

2.3.4 Capacités d'adaptation

La dégradation de la situation sécuritaire dans les zones d'intervention des projets de la coopération belge ciblés pour l'étude de cas a nécessité la recherche de stratégies d'adaptation par les acteurs pour faire face aux changements contextuels et aux défis connexes de la cohésion sociale et de la paix.

L'une des stratégies est l'adaptation via « **l'ancrage local** » (humanitaire ou de développement) avec implication/responsabilisation des acteurs locaux qui sont : les chefs coutumiers et religieux, les Comités villageois de développement (CVD), les animateurs communautaires, les coachs les plus proches des communautés dans l'entreprenariat. Il y a aussi les acteurs communautaires (organisations féminines, organisations de jeunes, les coopératives, les organisations à base communautaire). Les acteurs parlent souvent de « la localisation », définie comme une réponse de développement ou humanitaire qui valorise et renforce bien souvent le leadership local pour une prise de responsabilité.

Parmi les projets examinés, certains ont élaboré des **plans d'action et mitigation** des risques avec une forte implication des autorités locales et traditionnelles, tandis que d'autres (notamment celles d'Enabel) ont déplacé des activités des zones de conflit dans des zones

plus sécurisées comme les chefs-lieux de communes, de provinces, de régions. **Le déplacement des activités** entraîne typiquement une augmentation des coûts et la réduction du nombre des personnes ciblées mais ce déplacement des activités vers les zones sécurisées participe à l'atteinte des résultats prévus ou au maintien des acquis.

La prise en compte de l'évolution de la situation sécuritaire pour faire face aux changements contextuels dans les **pays voisins** est prises en compte. Le développement de l'insécurité au Togo, au Bénin, au Mali et le coup d'état du Niger ont engendré l'augmentation de l'enrôlement des jeunes dans les groupes armés non identifiés de ces pays. Dans un tel contexte, des actions de prévention sont intensifiées, avec des initiatives adressées aux jeunes.

2.3.5 Résultats transformatifs liés aux programmes

Les principaux résultats transformatifs dans les programmes examinés dans le cadre l'approche belge en matière de fragilité, comportent deux aspects essentiels. Il s'agit (i) du développement des approches innovantes et (ii) des changements de comportements des acteurs et bénéficiaires des projets en lien avec la cohésion sociale et la résilience des populations.

(i) Des approches innovantes ont été réalisées en matière de jeunesse et fragilité

Le « Carrefour initiatives jeunesses », les « Communes amies des jeunes », les « incubateurs » qui offrent aux jeunes l'opportunité de réaliser une activité rentable, les fermes de la paix où travaillent des femmes déplacées et des populations hôtes, la plateforme CIVITAC : il s'agit de nouvelles initiatives mises en place dans le cadre de l'intervention du CECI, qui lient les jeunes à la gouvernance et au développement de leurs territoires.

La plateforme CIVITAC, par exemple, utilise des technologies de veille et de contrôle citoyen par les jeunes, qui facilitent le partage en ligne de documents clé sur la gouvernance, l'entreprenariat, la cohésion sociale, etc. Par rapport à la cohésion sociale, des reportages sont réalisés comme celui avec le Dima de Boussouma sur le « Kéogo »[10] qui est un outil traditionnel de construction de la paix, intitulé « une nuit du Kéogo ». La plateforme est aussi un espace de présentation des exemples d'entreprenariat réussis et de vulgarisation de bonnes expériences et pratiques.

Le Centre d'incubation et d'innovation de la région du Centre-Est (Centr'Innov Burkina) est une structure d'accompagnement entrepreneurial qui vise la promotion et le développement d'un entreprenariat innovant, durable et inclusif axé sur les opportunités locales les potentialités du numérique et les innovations technologiques. Sa mission est de « *stimuler l'innovation et d'accompagner les porteurs de projets, prioritairement les jeunes et les femmes, à transformer leurs idées et/ou leurs activités économiques existantes en entreprise viables dans la région du Centre-Est* ».

(ii) Le renforcement des capacités et la sensibilisation des acteurs locaux ont engendré des changements de comportements

[10] Le « Kéogo » est un rite initiatique en pays Mossi qui marque la transition de l'enfance à l'adolescence et à l'âge adulte

Dans le projet de renforcement de la sécurité dans le Centre-Est (Enabel), on note des changements importants. Le conseil régional de la jeunesse est mieux structuré et permet aux organisations de jeunes de jouer un rôle de veille citoyenne, la coordination des femmes fonctionne mieux et au niveau communautaire, il y a une prise de conscience de l'importance et des conséquences des violences basées sur le genre (VBG). Il y a une participation plus forte des femmes dans la prévention et la gestion des conflits fonciers. Les FDS formées aux droits humains et le genre font preuve de plus de professionnalisme et de considération des populations dans leur travail. On relève que les ILS (Initiatives locales de sécurité) coopèrent bien avec la justice et il n'y a plus d'exaction avec les populations. Dans les maisons d'arrêt, selon les interlocuteurs, les détenus sont considérés avec plus de dignité. Grâce aux sensibilisations et aux partages d'expériences, les acteurs locaux tiennent compte des personnes vivant avec un handicap dans leurs interventions.

Par ailleurs, des exemples d'intégration et de solidarité se sont manifestés à l'encontre des PDI. Dans les villes de Dori et de Kaya, des jeunes ont accueilli d'autres jeunes, ceux des PDI, dans leurs entreprises pour des formations ou des stages de fin de formation, marquant ainsi leur soutien et leur solidarité. En termes de pérennisation des activités de cohésion sociale, une soixantaine de groupes de jeunes se sont structurés de façon autonome à la fin d'un projet sur la cohésion sociale, dans l'objectif de continuer à travailler sur ces thématiques.

Plusieurs facteurs ont favorisé ces changements parmi lesquels on peut retenir la flexibilité des approches permettant non seulement d'avoir une démarche participative dans la conception des projets et leur mise en œuvre, mais aussi de développer des stratégies d'adaptation tenant compte de l'évolution du contexte sécuritaire. L'une de ces stratégies est la contractualisation des actions avec des acteurs locaux dans la perspective de leur responsabilisation. Il faut y ajouter la contextualisation des actions selon les localités dans le sens de la prise en compte des langues de communication, des valeurs culturelles, des us et coutumes. Toutefois, il faut noter qu'il y a des défis et des limites (voir le §2.3.6 ci-après) qui ont parfois empêché l'atteinte des résultats en termes de changements attendus.

2.3.6 Défis et limitations rencontrés

Les principaux défis de fragilité rencontrés lors de la conception et la mise en œuvre de l'intervention au Burkina sont tout d'abord liés à **l'accès aux zones d'intervention sous blocus militaire** comme à Pissila, Titao, Dori, Djibo, Tougan. Les staffs des projets sont dans ces cas au mieux lié aux vols humanitaires dont les prix ont actuellement triplé, passant de 50 dollars à 150 dollars pour un aller simple. Les frets sont passés de 0,5 dollars le kilogramme à 2 dollars le kilogramme. On imagine aisément toutes les difficultés pour convoyer du matériel, des produits alimentaires ou des abris à Djibo par exemple, l'opération étant tout simplement impossible. En outre, il y a le défi du coût du matériel dont le prix ne cesse d'augmenter dans le pays.

Il importe de souligner aussi le défis de la **coordination des interventions** entre les différents acteurs d'une même zone. La conséquence est qu'un même bénéficiaire peut bénéficier de 3 à 4 projets qui rendent les mêmes services. Certains projets n'atteignent pas un seuil de service satisfaisant. Cela renvoie à la qualité de certains projets dans la région du Centre Nord. Un bénéficiaire du projet jeunesse et fragilité du CECI explique que des organisations de

jeunes ont convoqués un acteur (qui n'est pas partenaire de la coopération belge) au gouvernorat pour lui signifier qu'il travaillait plus au bénéfice d'une visibilité politique que pour les jeunes. Cela montre la nécessité, en termes d'efficacité ainsi que de durabilité, d'impliquer les bons partenaires tant dans la formulation que dans la mise en œuvre des interventions.

Parmi les limites, certains acteurs rencontrés ont signalé **l'absence d'un plan de renforcement des capacités des intervenants sur l'approche fragilité, le Nexus et la cohésion sociale**. Certains partenaires de mise en œuvre recourent à l'auto-formation sur ces thématiques, jugées essentielles pour leurs activités mais ces initiatives doivent être encadrées pour plus d'efficacité et de qualité des résultats. Face à l'importance de la demande, le renforcement des capacités doit être pris en compte dans le processus d'accompagnement des intervenants. Ce renforcement des capacités doit avoir des objectifs bien définis et un budget alloué pour sa mise en œuvre. Les formations prévues dans le cadre du renforcement des capacités pourraient regrouper tous les intervenants et servir en même temps d'un cadre d'échange d'expérience, de leçons apprises et de bonnes pratiques.

La persistance des foyers de conflits communautaires (conflits fonciers, éleveurs/agriculteurs, chefferie traditionnelle, inter-ethniques, intra-religieux conflits armés, insécurité…) a été soulignée par l'ensemble des intervenants touchés, y compris les partenaires et les bénéficiaires des projets. Cela montre **le caractère continu du travail de consolidation de la paix et de la cohésion sociale dans un contexte qui demeure très fragile**. Dans cette perspective, la coopération belge au Burkina Faso peut jouer un rôle important car elle assure le lead du cadre de dialogue pour la consolidation de la paix. Ce cadre de concertation a pour objectif général de « *faciliter le dialogue, la coordination, la visibilité et la cohérence des interventions dans le domaine de la promotion de la paix, de la cohésion sociale et de la sensibilité aux conflits au Burkina Faso, tout en s'inscrivant dans la dynamique* du *Nexus humanitaire, développement et paix* ».

La coordination et les synergies d'action entre acteurs peut être une stratégie d'adaptation aux changements de contexte sécuritaire, mais elle est surtout une nécessité pour favoriser l'atteinte des résultats et engendrer des changements substantiels pour les bénéficiaires, que l'on soit dans un contexte humanitaire ou de développement.

Des cadres de concertation, de partage d'expériences et de promotion de synergie manquent actuellement pour ce qui concerne les approches Nexus. Dans ce cadre, le rôle joué par la Belgique en matière de coordination et de dialogue pour la consolidation de la paix, dont l'ambassade a le lead, est un élément important qui peut se développer davantage, notamment à travers **des méthodologies et d'outils appropriés** qui puissent associer différents niveaux de coordination et de dialogue.

2.4 Élément complémentaire : la Note d'orientation pays

La « Note d'orientation pays » représente un élément complémentaire aux 3 thèmes abordés dans l'étude. Il est intégré dans ce rapport pour l'intérêt qu'il revêt en termes d'efforts pour davantage de **cohérence** parmi les acteurs de la coopération belge et pour une **priorisation** stratégique de leurs initiatives. La Note est un projet pilote de l'ambassade et de la DGD : elle est parue en 2019 lors de la dégradation rapide de la situation sécuritaire et de la crise

humanitaire qui s'en est suivie. Dans un contexte en constante et rapide évolution, où se côtoyaient de nombreux acteurs, instruments, programmes, initiatives et cadres de concertations, il était essentiel de réfléchir stratégiquement quant aux priorités à poursuivre.

La Note répondait donc au besoin de disposer d'un **outil flexible, léger et pratique**, qui soit pourtant basé sur des **analyses solides** du contexte, des enveloppes budgétaires belges et des programmes des autres bailleurs. L'objectif de cet outil était de renforcer les capacités d'anticipation et de positionnement du bailleur belge là où son action pouvait apporter le plus de valeur ajoutée.

Un **Plan d'action annuel** a ensuite été généré pour opérationnaliser les priorités issues de ces analyses. Ce processus a ainsi orienté le choix des cadres de concertation thématiques et des partenaires multilatéraux avec qui collaborer de façon prioritaire. Ces choix ciblent notamment sur les thématiques du genre, de l'agriculture et de la sécurité alimentaire.

Dans la pratique des interlocuteurs, la Note a renforcé une **cohérence *interne*** entre la DGD et le Poste diplomatique en termes d'analyses et de choix stratégiques ; elle a aussi facilité le dialogue et une **coordination *externe*** entre la DGD et l'ambassade, d'un côté, et Enabel et les ACNG du Cadre Stratégique Commun, de l'autre. Il s'agit donc d'une bonne expérience qui a motivé des échanges au sein de la DGD – en cours à l'heure actuelle – sur l'opportunité d'une mise à l'échelle et de l'élargir au-delà du projet pilote en Burkina Faso.[11]

[11] Il convient de mentionner ici la première recommandation de l'évaluation des stratégies pays d'Enabel, notamment autour d'un note ou d'un cadre « d'analyse et d'orientation élaboré par la DGD reposant sur une approche holistique multi-acteurs … [qui] permettra d'intégrer des analyses multi-dimensionnelles » dans un processus itératif (Service de l'Évaluation spéciale/SES, 2022, *Évaluation des stratégies « pays » dans le cadre du premier contrat de gestion d'Enabel*, SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, Bruxelles, pp. 50-51).

3 Récapitulation des éléments de réponse aux questions d'évaluation

3.1 QE1 *Dans quelle mesure la coopération belge bénéficie-t-elle effectivement d'une approche cohérente en matière de fragilité ?*

QE1 Dans quelle mesure la coopération belge bénéficie-t-elle effectivement d'une approche cohérente en matière de fragilité, adaptée au contexte de fragilité et aux opportunités et défis d'intervention spécifiques des pays partenaires concernés ?
1.1. Le cadre politique et les instruments de la Coopération belge au Développement sont-ils adaptés aux contextes fragiles ?
<u>Eléments de réponse</u> : a) L'étude a observé une tension entre, d'un côté, les difficultés et les risques politiques dans l'engagement avec des autorités en situation de fragilité et de tensions internationales et, de l'autre, les risques pour l'efficacité et la continuité de la coopération liés aux décisions politiques de suspension ou non-renouvellement des collaborations avec de telles autorités. b) Le manque de dialogue politique avec les autorités centrales fragilise la coopération belge (humanitaire et de développement), ne lui apportant pas les capacités et les canaux de communication pour un plaidoyer efficace (et critique) relatif aux conditions de succès de la coopération et de ses défis et valeurs. c) Les programmes, tant humanitaires que de développement, font preuve d'adaptabilité au contexte fragile du pays. d) La durée du processus de validation, après 2 ans, du projet d'intégration de l'approche fragilité au portefeuille pays d'Enabel témoigne toutefois de lourdeurs des procédures administratives et/ou de prises de décision qui entrave encore la capacité d'adaptation.
1.2. Dans quelle mesure et comment les principes internationaux et les orientations stratégiques (e.a. notes stratégiques Situations de fragilité et Approche globale, Nexus …) se traduisent-ils en une approche cohérente en matière de fragilité, mise en œuvre par les acteurs belges et leurs interventions ?
<u>Eléments de réponse</u> : a) Les interventions et les interlocuteurs partagent une sensibilité sur l'approche Nexus comme une opportunité pour davantage de flexibilité et d'efficacité. La cohésion sociale et la localisation sont ainsi des éléments communs aux interventions humanitaires et de développement. b) Il manque en revanche des cadres de concertation pour la concrétisation de cette sensibilité et de ces demandes de Nexus dans des programmes, des projets et des initiatives concrètes. c) Il manque aussi des opportunités de formation autour des approches fragilité, résilience, Nexus, surtout au bénéfice des partenaires locaux. d) « L'approche territoriale intégrée » mis en avant par le projet d'intégration de la fragilité au sein du portefeuille pays d'Enabel représente une évolution très intéressante, tant au niveau des approches territoriaux que du Nexus.

1.3. Les analyses contextuelles et la compréhension du contexte de fragilité locale sont-elles suffisamment solides et sont-elles régulièrement actualisées ?

a) Les analyses contextuelles des interventions humanitaires sont solides et permettent une bonne capacité d'anticipation et de réaction aux crises. Ces analyses sont régulièrement actualisées et partagées parmi les acteurs humanitaires. Ces analyses intègrent les facteurs économiques et environnementaux tout en priorisant les aspects sécuritaires pour la sécurité du personnel et le Do No Harm. Elles sont donc adaptées aux besoins des interventions humanitaires avec des éléments du contexte intégrant les aspects plus structurels de la fragilité.

b) Les instruments d'analyse au sein d'Enabel, notamment FRAME, ne sont pas adaptés à la volatilité et aux évolutions rapides d'un contexte comme le Burkina Faso. FRAME donne lieu à des documents et à des orientations stratégiques de qualité mais son caractère chronophage montre la nécessité d'outils qui, tout en maintenant le caractère multidimensionnel de FRAME, soient plus souples et moins énergivores. En l'absence de ces outils, les analyses des risques se concentrent sur une dimension politico-sécuritaire, à l'encontre du caractère multidimensionnel de la fragilité. Cela fragilise les interventions du développement qui, à la différence des actions humanitaires, visent la dimension structurelle de la fragilité. Une meilleure compréhension des éléments de vulnérabilité locale et des mécanismes de résilience pour y faire face est à l'œuvre dans « l'approche territoriale intégrée » d'Enabel, qui renforce le rôle des autorités locales dans la planification et la gestion des réponses aux crises actuelles et potentielles et ce, dans une vision multisectorielle et ouverte au Nexus. Cette orientation mérite d'être encouragée car elle renforce une compréhension évolutive à la fois des facteurs de fragilité et des leviers de résilience.

1.4. La Coopération belge parvient-elle à s'aligner sur le contexte de fragilité local et régional ?

Eléments de réponse :

a) Les interventions utilisent les principes de localisation et d'inclusion des acteurs locaux dans les analyses des contextes, des besoins et des objectifs des interventions. Les partenaires locaux participent également au suivi des activité et aux activités d'apprentissage pour des nouvelles interventions.

b) La dimension régionale est intégrée dans les interventions en fonction : (i) des zones d'opération, exposées aux phénomènes transfrontaliers tels l'insécurité et les personnes déplacées ; et (ii) des tensions diplomatiques et des sanctions économiques, qui ont un impact direct sur les opérations (par ex. en termes d'accès, de besoins, des tensions communautaires, d'augmentation des prix, etc.).

c) Des échanges sont en cours, notamment entre Enabel et la DGD, pour favoriser l'élaboration d'approches et de portefeuilles thématiques régionaux regroupant les pays du « Bloc Sahel » (Burkina Faso, Mali, Niger).

1.5. Comment se concrétise l'approche belge en matière de fragilité ?

Eléments de réponse :

a) La Belgique, à la différence d'autres pays, souligne sa volonté de « rester engagé » dans des pays fragiles post-coup. Cette volonté se concrétise par des stratégies de localisation visant à renforcer la dimension technique et locale tout en minimisant les liens avec le niveau central et politique. Tandis que cette approche permet effectivement de maintenir une présence sur le terrain, elle pose de nombreuses limites à l'efficacité de la coopération belge. Tout d'abord, toute séparation nette entre un niveau local et technique, d'un côté, et un niveau central et politique, de l'autre, semble illusoire en

raison des liens étroits entre autorités locales et centrales et de la volonté de contrôle des activités internationales démontrée par les autorités centrale ; deuxièmement, les décisions centrales ont des conséquences sur la mise en œuvre locale des interventions ; troisièmement, il semble opportun de partager les bonnes pratiques, les besoins et les défis rencontrés localement au-delà des contextes locaux pour valoriser et renforcer ces expériences tant au niveau sectoriel et horizontal (par exemple dans d'autres localités) que d'amélioration des politiques nationales.

b) « L'approche territoriale intégrée » mise en œuvre par Enabel est une caractéristique belge appréciée et qui mérite d'être poursuivie, notamment en renforçant des cadres pour l'opérationnalisation d'une vision du Nexus ancrée localement.

1.6. Toutes les interventions belges en matière de développement et autres piliers de la politique étrangère belge, dans un pays et/ou un contexte de fragilité donné, forment-ils un ensemble complémentaire et cohérent qui répond aux besoins locaux ?

Eléments de réponse :

a) Les cadres de concertation humanitaires sont très structurés et institutionnalisés ; la création des Cadres Stratégiques Communs et leur soutien par la DGD représentent un avancement dans la coordination entre les acteurs belges de développement.

b) La Note d'orientation pays (pour la coopération belge au Burkina Faso) est une bonne expérience en matière de cohérence et de coordination, mais aussi en termes d'orientation stratégique sur les thématiques et les partenariats à viser par la coopération belge.

c) « L'approche territoriale intégrée » est appréciée pour son caractère multidimensionnel, trans-sectoriel et ouvert aux ambitions Nexus.

1.7. Les interventions belges sont-elles adéquatement en synergie et complémentarité avec les interventions d'autres pays, de la coopération multilatérale, d'ONG internationales, etc. ?

Eléments de réponse :

a) Les interventions humanitaires bénéficient de cadres de concertation institutionnalisés avec les partenaires internationaux.

b) La coordination avec les partenaires européens est animée par la DUE à travers des réunions mensuelles des Chefs de coopération. Cette coordination a créé 2 Team Europe Initiatives. Des réflexions sont en cours sur une programmation conjointe.

1.8. Quel est le degré d'appropriation, par le pays partenaire, de l'approche en matière de fragilité mise en œuvre dans le pays en question ?

Eléments de réponse :

a) Les interventions intègrent des stratégies d'appropriation à travers la responsabilisation de partenaires locaux pour des activités et le renforcement de leurs capacités ; ainsi que par l'appui aux systèmes et mécanismes locaux de résilience (impliquant autorités locales, services techniques, autorités traditionnelles, associations, etc.).

b) La conceptualisation des activités valorise aussi les connaissances et le rôle des acteurs locaux.

c) L'implication des acteurs locaux est utilisée dans une perspective d'appropriation des interventions et de leur durabilité.

d) En revanche, le manque de stratégie d'engagement avec les autorités centrales limite l'appropriation des thématiques et des enjeux de l'aide humanitaire et du développement parmi les structures nationales.

1.9. Quelles étaient les forces et lacunes de la maitrise des risques au niveau du pays partenaire, considéré comme fragile ?
Eléments de réponse : a) Les analyses des risques et les plans de contingence des interventions humanitaires permettent une bonne capacité d'anticipation et de réaction aux crises. Ces analyses et ces plans sont régulièrement actualisés et partagés parmi les acteurs humanitaires. Ces analyses intègrent les facteurs économiques et environnementaux tout en priorisant les aspects sécuritaires pour la sécurité du personnel et le Do No Harm. b) Les instruments d'analyse au sein d'Enabel, notamment FRAME, ne sont pas adaptés à la volatilité et aux évolutions rapides d'un contexte comme le Burkina Faso. FRAME donne lieu à des documents et à des orientations stratégiques de qualité mais son caractère chronophage montre la nécessité d'outils qui, tout en maintenant le caractère multidimensionnel de FRAME, soient plus souples et moins énergivores. En l'absence de ces outils, les analyses des risques se concentrent sur une dimension politico-sécuritaire, à l'encontre du caractère multidimensionnel de la fragilité. Voir l'élément de réponse 1.3(b) ci-avant sur « l'approche territoriale intégrée ».

3.2 QE2 Quels résultats la 'Coopération belge au Développement' obtient-elle en réponse aux contextes de fragilité complexes et volatils ?

QE2 Quels résultats la 'Coopération belge au Développement' obtient-elle en réponse aux contextes de fragilité complexes et volatils, et quel équilibre existe-t-il entre les objectifs et les résultats à court et long termes ?
2.1 Les objectifs fixés pour les interventions belges sont-ils réalistes et réalisables dans un contexte fragile ?
Eléments de réponse : a) L'implication des acteurs locaux dans la définition et la mise en œuvre des interventions donne à leurs objectifs un caractère réaliste malgré de nombreux défis importants propres au contexte. b) Les stratégies de localisation facilitent la poursuite des objectifs des interventions humanitaires et de développement.
2.2 Quels sont les résultats obtenus et peuvent-ils être considérés comme une réussite dans un contexte fragile ?
Eléments de réponse : a) Les interventions ont produit des changements de comportements observés, entre autres, dans la participation des jeunes et des femmes dans la gouvernance locale, dans l'inclusion des PDI, dans la professionnalisation des Forces de Sécurité. b) Le renforcement des capacités des autorités locales dans « l'approche territoriale intégrée » est un processus continu qui dépend des évolutions contextuelles. Ceci dit, l'approche semble donner des résultats très intéressants qui peuvent être considérés comme des réussites.
2.3 Dans quelle mesure, les interventions mises en œuvre dans des contextes fragiles volatils ont pu contribuer aux objectifs à long terme ?

Eléments de réponse :

a) L'attention des interventions accordée au renforcement des capacités des acteurs locaux et des mécanismes locaux de résilience et de cohésion sociale sont cruciaux dans la poursuit des objectifs à long terme. Cet élément est présent dans les interventions mais nécessite une attention et une adaptation continues.

b) Les interventions ont produit des changements de comportements observés, entre autres, dans la participation des jeunes et des femmes dans la gouvernance locale, dans l'inclusion des PDI, dans la professionnalisation des Forces de Sécurité.

c) « L'approche territoriale intégrée » fait état d'une bonne expérience en matière de renforcement de la résilience des systèmes locaux dans une approche Nexus.

2.4 Quelles étaient les forces et lacunes de la maitrise des risques au niveau des interventions dans des contextes fragiles ?

Eléments de réponse :

a) Comme anticipé au point 1.3 ci-avant, les analyses dans le cadre de l'aide humanitaire montrent une compréhension multi-dimensionnelle et régionale de la fragilité qui donne aux interventions de bonnes capacités d'anticipation, même si elles donnent la priorité à la dimension sécuritaire pour la sécurité du personnel, le Do No Harm et la cohésion sociale.

b) Les instruments d'analyse au sein d'Enabel, notamment FRAME, ne sont pas adaptés à la volatilité et aux évolutions rapides d'un contexte comme le Burkina Faso. FRAME donne lieu à des documents et à des orientations stratégiques de qualité mais son caractère chronophage montre la nécessité d'outils qui, tout en maintenant le caractère multidimensionnel de FRAME, soient plus souples et moins énergivores.

2.5 Les thèmes transversaux Genre, Environnement et Changement climatique se reflètent-ils suffisamment dans l'approche en matière de fragilité ? Les opportunités en la matière sont-elles identifiées et mises à profit ?

Eléments de réponse :

a) Les interventions utilisent des outils et des actions pour l'inclusion des groupes vulnérables (y compris femmes et PDI).

b) Des actions sur la cohésion sociale ont permis une meilleure sensibilisation sur la thématique des VBG et une participation accrue des femmes dans la gouvernance foncière locale.

c) Les interventions examinées n'adressent pas les causes du changement climatique mais elles en mitigent les conséquences pour éviter les conflits liés à la gestion et l'utilisation des ressources naturelles.

3.3 Matrice Sahel

Comment les acteurs belges opérant dans la région du Sahel ont-ils répondu aux crises politiques liées à des coups d'état ? Comment se sont-ils adaptés aux nouvelles situations politiques dans leurs stratégies et leurs programmes ?

MS Comment les acteurs belges opérant dans la région du Sahel ont-ils répondu aux crises politiques liées à des coups d'état ? Comment se sont-ils adaptés aux nouvelles situations politiques dans leurs stratégies et leurs programmes ?

MS1.1 Comment les acteurs belges ont-ils réagi face aux événements au Niger (juillet 2023) en termes de politiques, de stratégies et de programmes ?

Eléments de réponse :

a) La crise politique au Niger est comprise au niveau des interventions examinées dans cette étude au Burkina Faso en termes de risques et de facteurs de vulnérabilité à la fois des populations (nouveaux déplacés, tensions communautaires, besoins grandissants etc.) et des opérations (hausse de prix, conséquences des sanctions sur les transactions bancaires etc.)

b) Les interventions soulignent le caractère épisodique de la crise au Niger voisin dans un cadre analytique plus large des facteurs de vulnérabilité régionale et transnationale (insécurité, mouvements des populations, déplacés, conflits communautaires, changement climatique, crises économiques, etc.)

MS1.2 Face aux crises politiques en cours dans la région du Sahel, comment les programmes de développement se sont-ils adaptés ?

Eléments de réponse :

a) Via la localisation des activités, en investissant le niveau local et technique tout en minimisant les contacts avec le niveau central.

b) Les inquiétudes sur les risques politiques et de visibilité ont motivé des échanges entre les acteurs de la coopération gouvernementale et le Cabinet belge, qui ont engendré une meilleure compréhension du contexte, notamment en lien avec les Délégation spéciales.

c) Les ACNG ont continué leurs activités en respectant les critères de rapportage mensuel demandé par les nouvelles autorités.

MS1.3 En quoi la dynamique régionale (Sahel) récente a-t-elle joué un rôle dans les événements survenus au Niger et comment ceux-ci pourraient-ils à leur tour impacter la situation régionale ?

Eléments de réponse :

a) Les enjeux régionaux précèdent le coup de juillet 2023. Le Mali, le Burkina Faso et le Niger sont en première ligne dans l'affrontement avec les groupes armés liés à Al-Qaeda ou à l'État islamique, qui entrainent de l'instabilité, des déplacements de population et qui impactent la cohésion sociale dans un espace transnational. Les autorités issues de processus extraconstitutionnelles au Mali, au Burkina Faso et au Niger ont également fait front commun dans les tensions avec la CEDEAO et elles se sont engagées dans l'Alliance des États du Sahel (septembre 2023).

b) Les « crises récurrentes » étaient donc déjà là à de multiples niveaux et la crise politique au Niger participe aux réalignements des alliances au niveau régional et géopolitique.

c) La Belgique structure son positionnement autour de la volonté de « rester engagés » et ce, en coordination avec la position de l'UE qui vise le maintien de la coopération sauf avec les autorités centrales.

d) En particulier, la Belgique adopte une posture investissant la dimension technique et locale de sa coopération. Son « approche territoriale intégrée » semble une expérience particulièrement significative à la fois pour les approches territoriales et du Nexus.

e) Cette posture de localisation permet certes de « rester engagé » mais elle n'est pas adaptée au besoin d'engager le gouvernement central dans le dialogue et le plaidoyer, tant pour le développement que pour l'action humanitaire.

f) La Belgique dispose pourtant de plusieurs avantages dans sa bonne réputation auprès des partenaires, ainsi que de ses liens linguistiques francophones qui sont dénoués de

tout attachement à un passé colonial dans la région. Ce dernier avantage est mis en exergue par le désengagement de la France au Sahel.

g) L'étude ne s'est pas penchée de manière systématique sur le sujet de la désinformation et de la communication publique mais il convient de souligner la nécessité d'une approche coordonnée au niveau UE dans le dialogue avec l'opinion publique. Cette approche coordonnée viserait une compréhension adéquate des enjeux et des objectifs de la coopération de la part d'une population ciblée par des acteurs malveillants, employant des stratégies avérées qui vont à l'encontre de ces enjeux et objectifs.

4 Conclusions principales de l'étude pays

Cette étude a examiné 3 thèmes : (i) l'analyse contextuelle, la gestion des risques et la réponse aux crises ; (ii) les réponses particulières aux défis de la fragilité dans plusieurs interventions ; (iii) le renforcement de la société civile et de la cohésion sociale. La « Note d'orientation pays » a représenté un élément complémentaire à ces thèmes.

Pour ce qui concerne le premier thème, l'étude a observé une **multiplicité d'outils et de pratiques** dans l'analyse des contextes et des risques, ainsi que dans le partage de ces analyses. Cette multiplicité ressort tout d'abord des différents besoins et pratiques des interventions humanitaires et de développement. Les premières ont lieu dans des contextes d'urgence et de grande insécurité, qui poussent les acteurs à se doter d'instruments d'analyse rapide priorisant la dimension sécuritaire, à la fois pour leur propre personnel et pour concrétiser le principe du Do No Harm pour les populations et la cohésion sociale. Ces analyses sont partagées dans des cadres de concertation humanitaires bien institutionnalisés. Elles permettent une anticipation et une réaction efficaces aux crises malgré des défis contextuels, tout d'abord dans l'accès aux populations touchées par les affrontements militaires.

L'outil **FRAME** est apprécié par Enabel pour son cadre multidimensionnel, surtout lors de la formulation des interventions. Il a aussi facilité la production de documents de qualité tant dans l'analyse contextuelle que dans les orientations stratégiques des interventions. Cependant, le caractère chronophage de sa forme actuelle rend FRAME peu adapté au suivi et à l'actualisation des analyses sur les facteurs de vulnérabilité, en particulier dans un contexte en évolution rapide. Des analyses politico-sécuritaires sont certes menées par les responsables sécurité mais l'étude souligne la nécessité qu'Enabel poursuive les efforts en cours visant à se doter d'un instrument ou de procédures plus efficace, qui puissent associer le caractère multidimensionnel de FRAME à la souplesse typique des instruments humanitaires.

En dépit du besoin d'amélioration au niveau des instruments et pratiques d'analyse contextuelle, la coopération gouvernementale au développement montre de **bons exemples d'adaptabilité**, notamment dans le glissement des budgets de différents projets à la suite de la crise de 2019 et, surtout, dans l'intégration de l'approche fragilité au sein du portefeuille pays d'Enabel 2019-2023. Cependant, la durée de 2 ans pour la validation de cette proposition illustre une **lourdeur administrative**, qui n'est que partiellement justifiées par les coups d'état de 2022.

Le **projet d'intégration de la fragilité** dans le portefeuille pays d'Enabel a été analysé séparément étant donné son caractère particulier de « méta-intervention », c'est-à-dire d'une intervention visant à renforcer d'autres interventions. Le projet utilise une « approche territoriale intégrée » multidimensionnelle et trans-sectorielle, qui travaille au renforcement des capacités des autorités locales dans la planification et la gestion des crises entre l'urgence et le développement structurel. L'attention apportée au renforcement de la résilience locale, à la cohésion sociale et aux actions humanitaires font de ce projet **un exemple particulièrement pertinent pour les approches territoriales et du Nexus**.

Les autres interventions examinées, de type programme ou projet d'Enabel, des ACNG et de l'Organisation internationale du travail (OIT), montrent une certaine cohérence dans leurs approches, notamment en matière (i) de **localisation** dans l'analyse, la formulation et la mise en œuvre des activités ; (ii) de **résilience** institutionnelle et communautaire ; (iii) de **sensibilisation aux conflits** et à **l'inclusion** des groupes vulnérables. Ces éléments communs aux objectifs des interventions sont poursuivis à travers une bonne marge de **flexibilité programmatique** permettant le déplacement des activités, la valorisation des partenariats avec les acteurs locaux et l'utilisation des nouvelles technologies dans un contexte marqué par l'insécurité et les difficultés d'accès et de mobilité. Cela demande une **évaluation continue** des contextes comme élément essentiel des interventions, ce qui implique des investissements conséquents en termes de temps et de ressources. Les stratégies d'adaptation comportent aussi des **risques programmatiques et financiers**, par exemple dans le déplacement des activités entraînant des retards, des coûts imprévus et des difficultés logistiques.

Les interlocuteurs sollicitent des synergies dans des approches Nexus pour améliorer l'efficacité des interventions dans un contexte de crise complexe, multidimensionnelle et de longue durée. Cependant, **il manque des cadres de concertation pour concrétiser ces demandes et ces besoins du Nexus**, ainsi que pour favoriser une compréhension commune de ses enjeux et des options concrètes de collaboration. Un autre élément de faiblesse est **le manque d'opportunités de développement des compétences sur les approches fragilité, résilience et Nexus**. C'est particulièrement le cas pour les partenaires locaux qui, faute d'autres options, utilisent une auto-formation (non encadrée) sur ces thématiques. Des budgets pour des renforcements de compétences pourraient regrouper plusieurs partenaires de la coopération belge au-delà d'interventions spécifiques, répondant ainsi aux soucis d'efficacité de ces interventions mais aussi d'efficience dans une action de renforcement de leurs capacités.

Un investissement dans la mise en place des cadres de concertation et dans des activités de renforcement de compétences sur le Nexus pourraient donner à la Belgique une **opportunité stratégique de se profiler dans une « niche Nexus »** où elle pourrait développer et offrir une réelle valeur ajoutée.

Au sujet du renforcement de la société civile et de la cohésion sociale, la **faible cohésion sociale et l'insécurité** ressortent comme les sources principales de préoccupation au sein des communautés, notamment en raison de plusieurs foyers de tension communautaire, de discrimination, de mauvaise gouvernance et de manque d'opportunités, ce qui facilite entre autres l'enrôlement des jeunes dans les groupes armés actifs au niveau régional. Les interventions concrétisent les principes de la **localisation** dans une étroite collaboration avec les acteurs locaux (associations, autorités locales et coutumières) dès la conceptualisation et la définition des contours des interventions. Des **activités innovantes** pour le renforcement des capacités, l'engagement des groupes ciblés et la communication ont engendré des changements de comportement : ceux-ci ont été observés dans la participation à la gouvernance locale, la sensibilisation autour des Violences basées sur le genre (VBG), dans l'inclusion des personnes déplacées ou encore dans le professionnalisme des Forces de Sécurité sensibilisées aux droits humains et aux thématiques du genre.

Malgré les stratégies de localisation et les approches innovantes des interventions, des **défis** subsistent au niveau (i) **d'accès** aux localités dans de régions marquées par l'insécurité, (ii) de **coordination** entre les acteurs opérant sur le même territoire, (iii) du manque de plans de renforcement des **capacités** sur la fragilité, le Nexus et la cohésion sociale et (iv) sur la persistance des **sources de conflit**, impliquant le besoin d'un travail continu d'évaluation et d'anticipation.

Un défi observé dans les 3 thèmes est celui du **dialogue avec les autorités centrales burkinabés** et des inquiétudes à ce sujet au niveau politique belge. L'étude montre une certaine tension entre, d'un côté, **les difficultés et les risques politiques** dans la collaboration avec les autorités issues des coups d'état en 2022 et, de l'autre, les **risques pour l'efficacité et la continuité des interventions** du développement, là où le décideur politique faisait valoir ses prérogatives dans la suspension ou le non-renouvellement des interventions. Cela ressort très clairement dans les inquiétudes liées aux Délégations spéciales, c'est-à-dire des conseils des collectivités locales nommés par le gouvernement dont le rôle dans la gouvernance locale est tout à fait essentiel pour le développement local.

Au niveau des interventions examinées, l'étude souligne à la fois **les défis et les opportunités dans le contexte post-coup burkinabé** : d'un côté, les autorités font preuve d'une volonté politique de contrôler les activités des organisations humanitaires et de développement, par exemple via de nouvelles demandes de rapportage ; d'un autre côté, les interlocuteurs perçoivent un engagement accru des autorités locales et des services techniques dans les activités et les comités de pilotage. L'exemple des « **cash transfers** » (transferts monétaires humanitaires) montre la tension entre le niveau techniques des acteurs humanitaires, pour qui les cash transfers sont un outil d'intervention efficace, et le niveau politique du gouvernement, pour qui cet outil représente un risque sécuritaire dans la mesure où l'argent déboursé était capturé par les groupes armés.

Cet exemple, issu de l'action humanitaire, montre que toute intervention (humanitaire et de développement) est exposée aux conséquences des décisions politiques prises au niveau central. Le **manque de dialogue politique** auprès du gouvernement burkinabé, sous la responsabilité de la DGD et du Poste diplomatique, fragilise la coopération belge, ne lui apportant pas des capacités et des canaux de communication structurée pour un plaidoyer efficace de ses enjeux et ses valeurs.

5 Annexes

5.1 Annexe 1 Déroulement de la mission

Intervention	Organisation	Thèmes abordés	Date des interviews	Personnes interviewées
-1- Intégration de la fragilité au sein du Portefeuille Pays - Burkina Faso 2019 - 2023	Enabel	Thème 2	07/02/2024 19/02/2024	Gestionnaire programmes Gestionnaire programmes Gestionnaire (formulation, ambassade) Gestionnaire (formulation, Enabel)
		Thème 4	07/02/2024 19/02/2024	Gestionnaire programmes Gestionnaire programmes Gestionnaire (formulation, ambassade) Gestionnaire (formulation, Enabel)
-2- Flagship Social Protection Floors extending coverage to informal sector and support local capacity building	ILO	Thème 4	16/02/2024 21/02/2024 12/03/2024	Gestionnaire programmes Gestionnaire programmes Gestionnaire - Partenaire local (Conseil National de l'économie informelle)
		Thème 5	22/02/2024	Gestionnaire programmes Gestionnaire programmes
-3- Réponse intégrée aux besoins de protection des personnes déplacées internes et des populations affectées par le conflit au Burkina Faso	Handicap International	Thème 2	06/02/2024	Gestionnaire programmes Gestionnaire programmes
		Thème 4	26/02/2024	Gestionnaire programmes Gestionnaire programmes
		Thème 5	26/02/2024	Gestionnaire programmes Gestionnaire programmes
-4- BFA-2 Jeunesse et fragilité : Projet de renforcement de la résilience des jeunes pour la paix dans le Sahel et le Centre Nord : DJAMTAN – LAAFI BALA (la paix durable)	Centre d'Etude et de Coopération Internationale	Thème 4	16/02/2024	**Focus group** Gestionnaire programmes Gestionnaire programmes Gestionnaire programmes
		Thème 5	16/02/2024 07/03/2024 12/03/2024	**Focus group** Gestionnaire programmes Gestionnaire programmes Gestionnaire programmes Gestionnaire - Partenaire local (Laboratoire citoyenneté) Gestionnaire - Partenaire local (Centre pour la bonne gouvernance au Sahel)
	Enabel	Thème 4	23/02/2024	Gestionnaire programmes

-5- Renforcement de la sécurité dans le centre-est : appui à la police de proximité		Thème 5	07/03/2024	Gestionnaire programmes
-6- Appui au développement d'un entrepreneuriat inclusif et durable dans la région du Centre-Est - Entrepreneuriat BKF	Enabel	Thème 4	16/02/2024	Gestionnaire programmes
		Thème 5	29/02/2024	Gestionnaire programmes

5.2 Annexe 2 Aperçu des questions abordées par thème

2. Thème 2 : Analyse contextuelle et gestion des risques liés à la fragilité et réponses à des situations de crise.	
Questions	**Lien avec les questions d'évaluation**
2.1. **Outils et pratiques d'analyse des risques et des contextes de fragilité** 2.1.1. Quels outils et quelles pratiques d'analyse des risques et des contextes ont été mis en œuvre ? 2.1.2. Comment les différentes dimensions de la fragilité (cadre OCDE) sont-elles abordées dans les analyses du contexte, des risques et des opportunités de réponse ? 2.1.3. Comment l'outil FRAME est-il perçu et employé par les acteurs ? 2.1.4. Avec quels partenaires ces analyses sont-elles menées ? 2.1.5. Ces analyses, avec qui sont-elles partagées ? 2.1.6. Ces analyses, comment sont-elles actualisées et permettent-elles une adaptation rapide à la dégradation de la situation sécuritaire ? 2.1.7. Y a-t-il une dimension régionale dans ces analyses ? 2.1.8. Dans quelle mesure ces outils et pratiques ont effectivement renforcé les capacités d'anticipation aux crises (potentielles et réelles) ?	1.3, 1.6, 1.9, 2.4, MS1.1, MS1.3
2.2. Adaptation aux crises 2.2.1. Quels ont été et/ou sont les capacités de réaction, d'adaptation et d'anticipation des acteurs belges aux différents épisodes de crise, dans le pays mais aussi dans les pays voisins (voir notamment le coup d'état au Niger en juillet 2023) ? 2.2.2. Quelle réaction ont-ils adopté vis-à-vis d'une situation de crise récurrente ou prolongée ? 2.2.3. Y a-t-il une dimension régionale dans cette adaptation à la crise ? 2.2.4. Comment les acteurs ont-ils composé avec des nouvelles autorités issues de processus extraconstitutionnels ? 2.2.5. Quelles ont été ou sont, le cas échéant, les stratégies de sortie (de composantes du projet / programme) à la suite d'une crise ? 2.2.6. Le Burkina Faso était pour la coopération belge le pays pilote pour l'élaboration d'un nouvel outil stratégique : la Note d'orientation pays, qui a pour objectif de renforcer les nouvelles programmations, la coordination entre bailleurs et le dialogue politique avec le pays partenaire. Comment cette Note est-elle perçue et utilisée dans la pratique ?	1.3, 1.4, 1.9, 2.4, MS1.1, MS1.2, MS1.3

2. Thème 2 : Analyse contextuelle et gestion des risques liés à la fragilité et réponses à des situations de crise.	
Questions	**Lien avec les questions d'évaluation**
2.3. Implication des parties prenantes 2.3.1. Quel rôle les partenaires locaux détiennent-ils dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'adaptation (processus d'apprentissage) dans le contexte de fragilité ou de crise dans lequel l'intervention est mise en œuvre ? 2.3.2. Quel est le rôle des communautés et des personnes affectées par les crises dans la réflexion des organisations et dans l'apprentissage tiré de leurs expériences ? 2.3.3. Les communautés et les personnes affectées par les crises connaissent-elles leurs droits, ont-elles accès à l'information et participent-elles aux décisions qui les concernent ? 2.3.4. Ont-elles accès à des mécanismes sûrs et réactifs pour traiter leurs plaintes ? 2.3.5. Comment le concept de *Do No Harm* (« ne pas nuire ») est-il concrétisé ?	1.6, 1.8, 2.2, 2.3

4. Thème 4 : Réponses particulières aux défis de la fragilité.	
Question	**Lien avec les questions d'évaluation**
4.1. **Réponses particulières aux défis de la fragilité dans le programme pays d'Enabel**. 4.1.1. Comment les problématiques de la fragilité, tant en termes de défis que de réponses, ont-ils été intégrés dans la conception du nouveau programme pays d'Enabel (ou le cas échéant dans l'adaptation du programme en cours) ? 4.1.2. Dans quelle mesure la conception et la mise en œuvre du nouveau programme pays Enabel comprennent-elles un bon processus d'identification, de maitrise et d'acceptation explicite des risques ? 4.1.3. Comment cela se concrétise au niveau du contenu du programme et de l'allocation de ressources / approches budgétaires ? 4.1.4. Quels ont-été (ou sont / seront) les effets pratiques de ces changements ? 4.1.5. Comment ces changements sont-ils perçus par les acteurs de terrain ? 4.1.6. Comment ces programmes pays se compose-t-ils avec des (nouvelles) autorités issues des processus extraconstitutionnels ? 4.1.7. Dans quelle mesure la conception du nouveau programme pays Enabel contribuera-il à une coopération répondant aux	1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.7, 1.8, 1.9, 2.1, 2.2, 2.4, MS1.1, MS1.2

4. Thème 4 : Réponses particulières aux défis de la fragilité.	
Question	**Lien avec les questions d'évaluation**
principes d'une bonne approche en matière de fragilité (cf. les aspects / critères d'appréciation présentés dans le rapport de la phase 2 : flexibilité, priorisation, engagement avec autorités issues de processus extraconstitutionnels, coordination entre acteurs) ?	
4.2. **Réponses particulières aux défis de la fragilité à travers l'intervention analysée (différente du portefeuille pays d'Enabel ci-dessus)**. 4.2.1. Quels sont les principaux défis de fragilité rencontrés lors de la conception et mise en œuvre de l'intervention (ou des interventions de l'acteur dans le pays) ? 4.2.2. Quelles réponses particulières aux défis de la fragilité ont été conçues est mises en œuvre, au niveau sectoriel, géographique ou autre ? Comment les risques sont-ils identifiés et gérés ? 4.2.3. Comment les interventions ont-elles composé avec les (nouvelles) autorités issues des processus extraconstitutionnels ? 4.2.4. Quels ont-été les effets pratiques des réponses aux évolutions politiques, sécuritaires, économiques, sociétales ou environnementales, et comment sont-ils perçus par les acteurs de terrain ? 4.2.5. Dans quelle mesure les partenaires principaux perçoivent-ils leurs actions comme répondant à des défis de fragilité/résilience plus larges que ceux, sectoriels et thématiques, de leurs interventions spécifiques ?	1.3, 1.4, 1.5, 1.9, 2.1, 2.2, 2.4, MS1.1, MS1.2, MS1.2
4.3. **Questions plus transversales** 4.3.1. Le cas échéant, quelles innovations spécifiquement liées à une « approche en matière de fragilité » ont été introduites ou opérationnalisées (à travers le programme / l'intervention) et quelles sont, le cas échéant, les « leçons apprises » ?	Question transversale
4.3.2. Comment la thématique de l'inclusion de genre et des groupes vulnérables a-t-elle été prise en compte ?	2.5
4.3.3. Comment la thématique de l'adaptation aux changement climatique/environnement a-t-elle été prise en compte ?	2.5
4.3.4. Le cas échéant, dans quelle mesure et comment les actions menées sont-elles significatives pour comprendre les caractéristiques, les forces et les défis des approches belges dans des contextes fragiles ?	1.5, 2.1, 2.2
4.3.5. Quels sont les impacts attendus de la récente crise politique au Niger ?	MS1.1, MS1.2

5. Thème 5 : Renforcement de la société civile et de la cohésion sociale.	
Question	**Lien avec les questions d'évaluation**
5.1. **Préoccupations et implication des communautés concernées**. 5.1.1. Comment les préoccupations des communautés en matière de sécurité, de cohésion sociale ont-elles été prises en compte dans l'intervention ? 5.1.2. Quelles sont les contributions des communautés dans la conception, la mise en œuvre des mécanismes de cohésion sociale et, le cas échéant, de sécurité communautaire ? Quel est le rôle des communautés et des personnes affectées par les crises dans la réflexion des organisations et dans l'apprentissage tiré de leurs expériences ? 5.1.3. Les communautés et les personnes affectées par les crises connaissent-elles leurs droits, ont-elles accès à l'information et participent-elles aux décisions qui les concernent ? Ont-elles accès à des mécanismes sûrs et réactifs pour traiter leurs plaintes ? Comment le concept de *Do No Harm* (« ne pas nuire ») est-il concrétisé ?	1.1, 1.3, 1.6, 1.8, 2.2, 2.3
5.2. **Capacité d'adaptation**. 5.2.1. Dans quelle mesure les interventions examinées sont-elles adaptées à l'évolution de la situation sécuritaire pour faire face aux changements contextuels et aux défis connexes de la cohésion sociale et de la paix ? Dans quelle mesure les objectifs des interventions sont-ils réalistes et réalisables dans ces contextes évolutifs ? 5.2.2. Comment les facteurs régionaux (situation sécuritaire, déplacements de populations, crise politique récente au Niger et au Burkina, etc.) sont-ils pris en compte dans ces interventions ? 5.2.3. La Belgique a joué un rôle en matière de coordination et de dialogue pour la consolidation de la paix, dont l'ambassade a actuellement le lead : comment ces échanges sont-ils perçus ?	1.3, 2.1, MS1.1, MS1.3
5.3. Apprentissage partagé et appropriation des acquis 5.3.1. Y a-t-il un véritable apprentissage commun et des décisions concrètes qui en découlent dans la pratique ? 5.3.2. Le cas échéant, dans quelle mesure et comment les actions menées sont-elles significatives pour comprendre les caractéristiques, les forces et les défis des approches belges dans des contextes fragiles ? 5.3.3. Quelles sont les mesures prises dans la zone d'intervention pour renforcer l'appropriation des acquis par les communautés, les structures partenaires et, le cas échéant, les autorités gouvernementales dans leurs relations avec les populations ? 5.3.4. Quel rôle les partenaires locaux détiennent-ils dans l'élaboration, la mise en œuvre, l'apprentissage des activités ?	1.5, 1.6, 1.8, 2.1, 2.2

5. Thème 5 : Renforcement de la société civile et de la cohésion sociale.	
Question	**Lien avec les questions d'évaluation**
5.4. Effets et impact sur la cohésion sociale 5.4.1. Dans quelle mesure les analyses de genre et de la diversité communautaire ont-elles contribué à l'inclusion de groupes vulnérables, à la cohésion sociale et à la prévention de conflits/construction de la paix ? 5.4.2. Dans quelle mesure et dans quelle sphère relative à la cohésion sociale (socio culturelle, économique, politique) les actions menées ont-elles produit des dynamiques qui contribuent à la prévention/ résolution des conflits ? 5.4.3. Comment la thématique de l'adaptation aux changement climatique/environnement a-t-elle été prise en compte, par exemple dans les relations entre agriculteurs et populations nomades, et quels sont les effets (potentiels) sur la cohésion sociale ?	2.5
5.5. Quels facteurs ont contribué à la maitrise des défis de fragilité et ainsi à des bonnes réussites dans les projets de coopération des acteurs belges ? 5.6. Dans quelle mesure les acteurs belges ont-ils, ou pourraient-ils apprendre des bonnes pratiques d'autres acteurs (par exemple autres coopération bilatérale, UE, Nations Unies, …) ?	1,7, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5
5.7. Dans quelle mesure et comment les actions menées sont-elles significatives pour comprendre les caractéristiques, les forces et les défis des approches belges dans des contextes fragiles ?	1.5, 2.1, 2.2
5.8. Résultats transformatifs dans le renforcement des acteurs de la société civile nationale ou locale 5.8.1. Quelles ont été les meilleures réussites et pratiques de transformation appuyées par des acteurs de la coopération belge ? 5.8.2. Quels facteurs ont, malgré les défis de fragilité, contribué à ces résultats et effets transformatifs ? 5.8.3. Quels facteurs ont, dans les mêmes ou dans d'autres cas, empêché l'atteinte de résultats et effets transformatifs ?	2.2, 2.3, 2.4, 2.5