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 la République Démocratique du Congo (RDC)

Version finale - 20/08/2024

Else Keyers, Godefroid Muzalia et Marie-Rose Bashwira Nyenyezi

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 3
1 Introduction 4
1.1 Introduction globale de l'évaluation et de ses études pays 4
1.2 Présentation des thèmes majeurs abordés et approche méthodologique 4
1.3 Déroulement de la mission 9
1.4 Présentation du rapport et des différentes sections 9
2 Résultats par thème abordé dans l'étude pays 10
2.1 Thème 1 – Coordination et synergies entre acteurs - Nexus HDP 10
2.1.1 Brève description des interventions étudiées pour l'analyse 10
2.1.2 Aperçu des réponses aux questions, progrès et atouts, défis. 11
2.2 Thème 2 – Analyse et gestion des risques liés à la fragilité et réponses à des situations de crise 16
2.2.1 Outils et pratiques d'analyse 16
2.2.2 Adaptation aux crises 18
2.2.3 Implication des partenaires locaux et inclusion communautaire 19
2.3 Thème 3 – Flexibilité programmatique et budgétaire 20
2.3.1 Brève présentation des interventions étudiées pour l'analyse 20
2.3.2 Aperçu des acquis et bonnes pratiques en matière de flexibilité 21
2.3.3 Aperçu des défis et obstacles à la flexibilité 22
3 Récapitulation des éléments de réponse aux questions d'évaluation 24
3.1 *QE1 Dans quelle mesure la coopération belge bénéficie-t-elle effectivement d'une approche cohérente en matière de fragilité ?* 24
3.2 *QE2 Quels résultats la 'Coopération belge au Développement' obtient-elle en réponse aux contextes de fragilité complexes et volatils ?* 26
4 Conclusions principales de l'étude pays 29
5 Annexes 31
5.1 Annexe 1 – Aperçu des questions abordées par thème 31

Abréviations et acronymes

ACNG	Acteurs de la coopération non gouvernementale
AFEMA	Action des Femmes et Enfants Marginalisés (une ONG congolaise)
APD	Aide publique au développement
APDIK	Association paysanne pour le développement intégré au Sud-Kivu
BVES	BVES : Bureau pour le Volontariat au Service de l'Enfance et de la Santé
CLP	Comité Local de Protection
DIVAS	Division provinciale des affaires sociales
EAFGA	Enfants Associés aux Forces et aux Groupes Armés
ETD	Entité territoriale décentralisée
GA	Groupes Armés
GET	Groupe d'Entraide et de la Transhumance
HDP	Humanitaire – Développement - Paix
MdM	Médecins du Monde
P-DDRCS	Programme de Désarmement, Démobilisation et Réinsertion Communautaire et Sociale
PIN	People in need
RECOPE	Réseau Communautaire de Protection de l'Enfant
SES	Service de l'Évaluation spéciale de la Coopération belge au Développement
VSF	Vétérinaires Sans Frontière
WAPA	War-Affected people's Association International

1 Introduction

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

Cette étude rentre dans le cadre 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. Pour chaque pays, plusieurs cas d'étude ont été 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 de plusieurs interventions, dans le but d'apporter des éléments intéressants pour une meilleure compréhension globale de l'approche belge en matière de fragilité.

Les interviews, l'enquête en ligne et la revue documentaire des Phases 1 et 2 de l'évaluation avaient déjà permis d'établir certaines thématiques-clé pour la sélection des cas d'études, notamment : l'engagement avec des autorités issues de processus extraconstitutionnels ; les outils et processus d'analyse des risques, la flexibilité programmatique et budgétaire ; la priorisation des interventions ; la gestion des crises ; la coordination et les synergies dans le cadre du « 3D » (diplomatie, défense, développement) et du Nexus HDP (aide humanitaire, développement, paix) ; la communication vis-à-vis du monde politique et des citoyens belges.

Les études-pays de la Phase 3 ont développé ces thématiques générales d'une façon concrète et spécifique à chaque pays. Les éléments issus des différentes études-pays seront susceptibles d'appuyer les analyses comparatives et globales du rapport final (Phase 4).

Au-delà des éléments sortants des Phases 1 et 2 de l'évaluation, les cas d'étude par pays ont été sélectionnés sur base (i) d'une 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 ; (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 Présentation des thèmes majeurs abordés et approche méthodologique

Deux réunions du Groupe d'accompagnement RDC ont eu lieu en septembre 2023. Ces échanges ont permis d'établir des propositions sur les secteurs à cibler lors de l'étude-pays. Les interlocuteurs ont identifié une bonne dizaine de thématiques qu'ils estimaient les plus pertinentes pour un examen de la coopération au développement belge en RDC, de ses défis et de ses points de force. Après comparaison avec l'analyse APD où la santé, l'aide humanitaire, l'éducation et la gouvernance ressortent comme les secteurs d'intervention les plus importants pour le pays, ainsi qu'avec les thématiques cartographiées de manière plus générale dans les Phase 1 et 2, six cas d'étude potentiels avaient été retenus.

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'Évaluation 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.

- ✓ Chacun de ces six thèmes majeurs a donc été étudié avec un focus principal dans au moins deux pays cibles.
- ✓ D'autres thèmes (parmi ces six thèmes) ont aussi été 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 pays.
- ✓ Pour chaque pays cible, six interventions (projets / programmes) ont été sélectionnées et analysées en lien avec une ou plusieurs des thématiques choisies pour le pays.

Il importe de préciser que le but de cette étude-pays en RDC n'était donc pas d'évaluer l'état de mise en œuvre de l'approche de fragilité dans son entièreté dans le pays, ni d'évaluer les interventions ou organisations spécifiques qui ont fait l'objet de cette étude de cas. L'ambition de l'étude pays se limitait à étudier les six interventions sélectionnées en rapport avec les thèmes cibles de l'étude pays et d'apporter des éléments d'analyse et de compréhension à l'évaluation globale de l'approche belge en matière de fragilité.

En automne 2023, suite à l'évolution de l'actualité en lien avec les élections en RDC (décembre 2023) et à l'aggravation de la violence et de l'insécurité à l'Est du pays, il a été décidé de limiter l'étendu de l'étude-pays en RDC au profit de l'étude-pays au Burundi (estimé plus stable pendant la période concernée). Au lieu d'envoyer un consultant international, accompagné de deux consultants nationaux, sur le terrain en RDC pendant trois semaines comme prévu initialement, la collecte de données sur le terrain a été réduite à environ l'équivalent d'une semaine de travail pour les deux consultants nationaux (avec appui d'un consultant international à distance). Bien que le nombre d'interventions (6) et le nombre de thématiques (3) aient été maintenus, l'analyse pour la RDC n'a donc pour des raisons évidentes pas pu atteindre le même degré de profondeur que pour d'autres études-pays.

Thèmes sélectionnés pour l'étude-pays en RDC :

Trois thèmes ont été sélectionnés pour l'étude-pays en RDC, dont deux thèmes prioritaires (1 et 3) et un thème complémentaire (thème 2).

Thèmes **P** – thème avec un focus principal, c - thème avec un focus complémentaire	**RDC**
Thème 1 : Coordination et synergies entre acteurs - Nexus HDP & Coordination 3D	**P**
Thème 2 : Analyse et gestion des risques liés à la fragilité et réponses à des situations de crise.	c

Thèmes **P** – thème avec un focus principal, c - thème avec un focus complémentaire	**RDC**
Thème 1 : Coordination et synergies entre acteurs - Nexus HDP & Coordination 3D	**P**
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.	
Thème 3 : Flexibilité programmatique et budgétaire Avec une attention particulière : • aux bonnes pratiques existantes de cette flexibilité ; • aux limites de flexibilité qui demeurent actuellement et aux possibilités de les surpasser.	**P**

Interventions sélectionnées pour la RDC :

Intervention	Acteur	Canal de financement	Budget / durée	Thématiques abordées	Informations complémentaires
-1- Contribuer significativement à la réduction du recrutement et de l'utilisation des enfants associés aux forces et aux groupes armés dans les provinces du Nord et du Sud-Kivu et dans le Sud-Maniema et à leur réintégration communautaire durable	NGO War-Affected people's Association International (WAPA)	54 20 356072 NGO Programs	1.559.192 € / 01/01/2022 - 31/12/2026	**Thème 1** Thème 2 Thème 3	https://openaid.be/fr/project/xm-dac-2-10-8213
-2- Programme d'appui à la construction d'un environnement propice à la paix, à la stabilité, et au développement des zones agropastorales à forte insécurité.	Vétérinaires Sans Frontières (VSF) Belgium	54 51 356026 Humanitarian programs	1.251.896 €/ Octobre 2021 – septembre 2023	**Thème 1** Thème 2 Thème 3	https://openaid.be/fr/project/xm-dac-2-10-5362
-3- Protection and Assistance for internally displaced persons and refugees in the Provinces of Ituri, North Kivu, South Kivu, Tanganyika and the Kasai region of the Democratic Republic of the Congo.	UNHCR	54 52 356083 Humanitarian projects	4.000.000€ / Started 10/11/2020 -	**Thème 1** Thème 2 Thème 3	
-4- Equité en genre et santé au Sud-Kivu. + programme global de MEMISA en RDC (entretiens avec le siège pays de Memisa à Kinshasa)	NGO Memisa - Medische Missie samenwerking	54 16 356049 Society-building and good governance D2.5	370.049 €/ Start date 01/12/2021 - In execution + budget global de Memisa pour RDC	Thème 1 Thème 2 **Thème 3**	https://openaid.be/fr/project/xm-dac-2-10-6760

Intervention	Acteur	Canal de financement	Budget / durée	Thématiques abordées	Informations complémentaires
-5- Programme de lutte contre la violence sexuelle (PLVS)-- COVID-19 new or expanded activity	Enabel	54 10 545202 BTC Operations Fund and feasability studies	10.000.000 €/ Start date 22/12/2015 - In execution	Thème 1 Thème 2 **Thème 3**	https://openaid.be/fr/project/xm-dac-2-10-3016487
-6- Projet de renforcement de l'accès aux soins de santé sexuelle et reproductive, incluant les violences basées sur le genre, pour les déplacés, réfugiés et les populations hôtes en situation de vulnérabilité au Sud-Kivu	NGO Médecins du Monde - DW/MMonde	54 51 356026 Programmes humanitaires	1.500.000 € 15/06/2020 - 31/12/2021	Thème 1 Thème 2 **Thème 3**	https://openaid.be/fr/project/xm-dac-2-10-4620

1.3 Déroulement de la mission

La collecte de données s'est déroulée de la mi-février à la mi-mars 2024, avec deux consultants nationaux sur le terrain et une consultante internationale à distance. Au total, plus de 35 personnes clés ont pu être interviewées : 22 gestionnaires de programmes ou projets, 11 partenaires locaux, 3 autres types d'interlocuteur (ambassade, DGD, université de Gand). Pour le programme PLVS d'Enabel ainsi que le programme-pays de Memisa, des entretiens en ligne ont été menés avec les parties prenantes basées à Kinshasa, au Tshopo, au Kasai oriental et en Belgique.

Les parties prenantes dans le Nord- et le Sud-Kivu ont été interviewées en personne sur le terrain, où les missions des deux consultants locaux se sont déroulées en trois étapes.

La première étape, du 4 au 11 mars a été consacrée aux contacts préliminaires avec les structures belges et leurs partenaires ciblés par l'étude de cas. Les interlocuteurs chez WAPA, VSF, Médecins du Monde (MdM), Memisa et UNHCR ont été contactés par différents moyens et les personnes-clés ainsi que les rendez-vous pour les entretiens approfondis ont été fixés. Ces contacts étaient également des occasions pour se renseigner sur les partenaires congolais et d'autres acteurs impliqués ou bénéficiaires au niveau local (des zones d'intervention). Une liste des personnes et/ou services à interroger a été alors dressée.

La deuxième étape a consisté en la collecte des données à Bukavu et à Goma. Elle a eu lieu du 12 au 19 mars, puis le 24/03/2024. D'un côté, les organisations partenaires de VSF et de WAPA ont été directement contactées. Il s'agit respectivement de APDIK et AFEM pour VSF et de BVS pour WAPA. Trois interviews (avec 5 personnes) ont été réalisées à cet effet. Pour ce qui est de WAPA-BVES en particulier, il a été important d'interroger d'autres acteurs impliqués dans la protection des enfants. Deux interviews complémentaires ont été alors conduites à Bukavu notamment avec le Programme étatique P-DDRCS (deux agents ont été entendus) et la section Protection de l'Enfant de la MONUSCO. De l'autre cote, il a pu y avoir un entretien direct avec MdM. 3 autres rendez-vous ont été pris avec les partenaires de MdM entre autres la zone de santé d'Uvira, la Division de la sante et l'organisation People in Need (PIN). Quant à Memisa et deux de ses partenaires, ainsi que UNHCR et des représentants de deux bureaux (Ituri et Kalemie), un groupe focal et des entretiens à distance ont eu lieu.

La troisième étape, enfin, a été réalisée dans le territoire d'Uvira et plus précisément la cité de Bwegera du 20 au 23/03/2024. Les interviews ont été menées avec les bénéficiaires directs des activités conduites par VSF, en collaboration avec APDIK et AFEMA, et par MdM. Quatre acteurs locaux, représentants des structures locales, l'administration locale et le Centre de santé de Bwegera ont été interrogés.

1.4 Présentation du rapport et des différentes sections

Ce rapport comprend 3 parties :

1. La partie « introduction » présente l'évaluation de l'approche belge en matière fragilité, ainsi que l'étude pays RDC qui en fait partie. Les thèmes et cas d'études y sont introduits et les éléments-clés de la méthodologie et du déroulement de la mission y sont présentés.
2. Le chapitre 2 présente les apprentissages de l'étude pays pour chacun des 3 thèmes abordés.
3. Le chapitre 3 récapitule les éléments de réponse, résultant de cette étude-pays, aux questions principales de cette évaluation de l'approche belge en matière de fragilité.

Les annexes fournissent des informations complémentaires sur le déroulement de la mission, les questions abordées par thème, les personnes interviewées, etc.

2 Résultats par thème abordé dans l'étude pays

2.1 Thème 1 – Coordination et synergies entre acteurs - Nexus HDP

2.1.1 Brève description des interventions étudiées pour l'analyse

Deux interventions ont servi de point d'entrée à cette thématique pour l'étude-pays en RDC, même si la thématique a aussi été abordée, de façon plus sommaire, dans les autres interventions étudiées. Il s'agit des interventions 1 et 2 ci-haut identifiées. Sur le terrain, ces interventions sont désignées en des termes simples et accessibles : « Stop enfants soldats » (pour la première intervention conduite par BVES) et « DGD- Humanitaire »[1] pour la deuxième intervention conduite par VSF-APDIK et AFEMA. Pour collecter les données par rapport à la thématique 1, le guide de questions d'évaluations préétabli *(cf. Annexe 2)* a, à chaque fois, été adapté à l'interlocuteur et au contexte.

Intervention n°1

Conduite par Vétérinaires Sans Frontières (VSF), APDIK et AFEMA, cette intervention a été déployée à Bwegera (Uvira) en réponse à un problème précis : la situation des déplacés qui avaient fui les violences perpétrées par des groupes armés dans les moyens et hauts plateaux d'Uvira entre 2019 et 2020. Les déplacés (en majorité Banyamulenge) ont été les principaux bénéficiaires de l'intervention. L'objectif principal était d'assister les déplacés et de réduire les risques de violence dans un milieu d'accueil affecté par la pauvreté et des conflits polyformes.

Les activités ont été conduites dans le cadre d'une convention contextualisée (impliquant VSF, AFEMA, APDIK, les structures locales et les autorités locales).

- APDIK était impliqué dans la **construction de la Paix** et la cohabitation pacifique.
- VSF a accordé une grande importance en la **capacitation des partenaires**.
- AFEMA **est intervenu sur le volet humanitaire.** Cette structure a fourni à quelques ménages des soins médicaux et du soutien psycho-affectif grâce à ces agents expérimentés et à l'intervention de Médecins Du Monde.

Selon les personnes interrogées, cette intervention a généré des résultats satisfaisants au regard des objectifs. Des effets positifs de l'intervention sont encore visibles sur le terrain : des coopératives agricoles, des infrastructures, des services de santé, etc. encore fonctionnels six mois après la fin des interventions. Nonobstant ces constats, quelques nuances sont à apporter quant à la détérioration de la situation sécuritaire dans la région, due à une reconfiguration des alliances entre les groupes armés locaux et étrangers, qui viendrait menacer l'acquis en termes de cohésion sociale de ce projet. Il en va de même pour les services de santé de base offerts par le centre de santé de Bwegera qui ne seraient plus garantis après le retrait de MDM et de PIN.

[1] Cette intervention est appelée ainsi par les acteurs locaux sur le terrain sur base du financement reçu de la part de DGD, malgré le fait que cette appellation ne fait pas de sens au vu de la « Direction Générale de Coopération au Développement » (« DGD ») du SPF Affaires étrangères à Bruxelles.

Intervention n°2.

Cette intervention s'inscrit dans le cadre du programme « Stop Enfants soldats ». Le programme a été initié pour répondre à un besoin réel : l'absence d'un programme de démobilisation spécifique aux Enfants Associés aux Forces et aux Groupes Armés (EAFGA). Le programme est ainsi réalisé grâce à l'appui financier de la DGD. WAPA y investit aussi ses moyens propres (autres sources de financement à part la DGD), BVES aussi. Cette intervention a mobilisé plusieurs structures aussi bien étatiques que non étatiques impliquées dans la protection de l'Enfant. Il s'agit plus précisément : du P-DDRCS (Programme de Désarmement, Démobilisation et Réinsertion Communautaire et Sociale), des organisations de la Société civile, de Médecins du Monde, des institutions universitaires, d'UNICEF à travers son département Enfant, de la Division Provinciale des Affaires sociales (DIVAS), entre autres.

Un feedback positif a été enregistré quant aux résultats atteints par cette intervention. La synergie entre les différentes structures impliquées a bien fonctionné avec en filigrane les logiques de l'approche Nexus (même si les moyens financiers ont souvent fait défaut). Le rôle joué par Médecins du Monde/Belgique sur le volet Psychologique (en faveur des enfants libérés des GA) a contribué à la consolidation des acquis du projet.

Grâce à son partenariat avec WAPA, BVES a renforcé l'efficacité et la durabilité des acquis de ses projets, surtout pour le programme : Stop Enfants Soldats. Ainsi par exemple, la dynamique impulsée par ce partenariat a permis de confirmer BVES comme un partenaire fiable dans le processus de libération des enfants associés aux Forces et Groupes Armés. Cette confiance a ouvert les portes à d'autres partenariats dont les subventions sont très déterminantes dans la durabilité des acquis. Il s'agit principalement de la Fondation Roi Baudoin et de la MONUSCO en RDC. Bien qu'en phase de retrait, la MONUSCO a octroyé à BVES une subvention de 100.000 Euros à affecter à la construction d'un bâtiment moderne en faveur des Enfants Libérés des Forces Armés et des Groupes Armés.

2.1.2 Aperçu des réponses aux questions, progrès et atouts, défis.

Tableau récapitulatif :

Progrès et atouts	**Défis**
Nexus HDP existe sur le terrain jusqu'à un certain degré, notamment dans les interventions étudiées au Sud-Kivu.	**Pour que le Nexus fonctionne vraiment, il y a besoin que les « trois paquets » soit réunis en même temps. Or, ce n'est souvent pas encore le cas…**
Des coordinations formelles entre différents acteurs HDP existent tant à Kinshasa que dans plusieurs provinces.	**Laisser le pilotage de ces structures de coordination essentiellement entre les mains des structures congolaises en vue de leur pérennisation/localisation (contrairement à l'approche de certaines agences multilatérales)**
Les coordinations inter-bailleurs sont utiles pour partager les analyses (de contexte, de conflit, …)	**La coordination devrait encore plus porter sur les stratégies et programmes et résulter davantage en des meilleures performances et synergies opérationnelles.**
Plateformes informelles d'échange thématique existent dans les zones d'interventions.	**Sur le terrain, le « nexus » reste un « concept de bureau » et se manifeste plus vaguement par des « coordinations et synergies » sans que le potentiel en soit exploité pleinement.**
Structures locales sont impliquées dans les coordinations. Ancrage dans les structures locales existantes.	**Dans la pratique, le « nexus » ne peut exister que dans des contextes plus ou moins stables (sinon l'aspect « Développement » risque d'être absent alors que l' « Humanitaire » ne s'engage dans la règle qu'à court terme).**

Progrès et atouts	Défis
« Do no harm » est une philosophie clé des organisations interviewées.	**Absence de coordination « nexus » formelle au Sud-Kivu entre les trois clusters : risque de dédoublements d'interventions.**
	Gouvernance : structures étatiques faibles et coordination difficile. Durabilité et pérennisation des acquis difficiles à garantir avec un État absent.
	Sensibilité aux conflits : résultats mitigés (oui des analyses de risques, mais pas encore ou peu d'analyses des dynamiques de conflits).

Nexus HDP - La mise en œuvre de l'approche

Même si le terme « Nexus » n'est pas fréquemment utilisé sur le terrain, les logiques de cette approche sont observées. Bwegera/Uvira est une région qui permet de bien appréhender comment les différents piliers du Nexus s'entremêlent. Tout d'abord, parce que les déplacés font face à des problèmes humanitaires de tous ordres, ensuite, parce qu'ils ont été accueillis par des communautés locales dans un environnement conflictuel, et enfin parce que la zone est déjà très pauvre à l'origine.

Le déploiement de VSF, APDIK et AFEMA a tenu compte de tous ces aspects et chaque structure a mobilisé ses compétences. AFEMA est intervenu sur le terrain humanitaire (soins aux déplacés et aux familles d'accueil), APDIK a travaillé sur le dialogue et la cohabitation pacifique, tandis que VSF était sur le terrain de la lutte contre la pauvreté (agriculture, Transfert Cash, renforcement des capacités). Les avis des bénéficiaires quant à cette approche multidimensionnelle sont globalement positifs.

Le déploiement de WAPA et BVES a également mobilisé les logiques de l'approche Nexus, au-delà des différentes synergies qui étaient déjà en place dans la zone dans le domaine de la démobilisation des enfants. 27 organisations travaillaient en effet déjà sur la thématique de « protection de l'enfant » (p.ex. Unicef, Monusco, P-DDRCS, Caritas du diocésane, etc.) et BVES coopérait déjà avec ces structures-là avant. Toutes ces organisations se réunissent une fois par mois et partagent des informations. Cette plateforme informelle est présidée par Unicef et permet d'assurer la complémentarité entre les interventions. Par exemple : BVES, de par ses contacts dans les groupes armés e.a., travaille à la démobilisation des enfants, alors que d'autres vont faire le suivi psychologique des enfants, leur réinsertion (e.a. MdM). C'est très cohérent. AFEMA aussi dit qu'OCHA fait un travail pour éviter des duplications en plus de son monitoring du contexte sécuritaire.

Au-delà des deux interventions étudiées dans le Sud-Kivu où le « nexus » semble s'organiser de manière assez organique, les interlocuteurs ont mentionné à plusieurs reprises que le concept « nexus » reste souvent un « concept de bureau » et que sur le terrain, la logique des clusters (on est soit dans le D, soit dans le H, soit dans le P) reste encore prédominante, exceptions faites pour les organisations ou interventions « à double ou triple casquette ».

De plus, plusieurs répondants ont fait remarquer que pour opérationnaliser l'idée du nexus, il faut quand-même que la zone soit relativement stable, ce qui n'est pas partout le cas au Kivu (pourtant pas « homogène » - avec des zones plus stables que d'autres). Dans les régions étudiées, certains acteurs de développement craindraient les zones trop volatiles à fortes risques sécuritaires tandis que certains acteurs humanitaires n'opèrent que dans des zones d'urgence. (Exceptions faites, à nouveau, pour plusieurs organisations à double casquette).

Sans vouloir réduire ces constats à la perception classique où « les humanitaires » se focalisent sur le « life-saving » sans trop se soucier de l'après de leur intervention, les constats sur le terrain laissent néanmoins entrevoir un certain « vide » après leur départ qui n'est pas forcément comblé par les efforts de développement et qui implique que certains acquis se perdent.

La même chose a été constatée pour certaines interventions dans le domaine de la paix (p.ex. démobilisation d'enfants soldats) : si des initiatives de développement ne suivent pas rapidement la démobilisation, le risque de rechute est malheureusement grand.

Le manque de fiabilité des structures gouvernementales ou de capacités des acteurs locaux constitue aussi en ce sens un grand défi : c'est eux qui auraient autrement pu être en mesure de préserver la continuité des acquis et de faciliter la soudure entre résultats des interventions humanitaires et/ou d'appuis à la paix et les interventions du développement.

La coordination entre acteurs HDP

Pour les interventions étudiées au Sud-Kivu, les consultants n'ont pas trouvé de mécanismes de coordination formelle entre tous les acteurs déployés dans la zone, recoupant les différents clusters et thématiques d'intervention. La plateforme d'échange thématique (« protection de l'enfant ») mentionnée ci-dessus est informelle, et fonctionne plutôt en cas de problèmes ou d'événements ponctuels et sur base de contacts personnels aléatoires. De façon générale, les interlocuteurs perçoivent un « faible niveau de coordination », surtout entre les différents piliers (humanitaire – développement – paix), ce qui entraîne des risques importants de dupliquer des initiatives ou d'aboutir à une concentration d'activités dans une même zone au détriment d'autres zones dans le besoin. Les possibilités bénéfiques d'une approche « nexus » à part entière ne sont ainsi pas mises à profit.

Cependant, il existe des efforts de coordination bien réels.

- ✓ OCHA par exemple s'occupe du suivi de l'ensemble des actions humanitaires. Les informations sont réunies et partagées relatives au contexte sécuritaire, et aussi pour éviter les chevauchements des activités similaires dans une zone.
- ✓ Pour ce qui est des interventions appuyées par la DGD, il existe des coordinations profondes au niveau de chaque programme entre les différents acteurs et leurs partenaires, et ça fonctionne bien. Ce mécanisme de collaboration rend les interventions sur le terrain plus efficaces.
- ✓ Souvent, une coordination avec des acteurs tiers actifs sur la même thématique dans la zone d'intervention, prend aussi lieu (p.ex. VSF qui coordonne avec Picagel – agence congolaise pour l'agriculture et l'élevage, ou BVES avec Unicef, Enabel avec les divisions provinciales du genre, etc.).

Au-delà de la dynamique sur le terrain au Sud-Kivu, il y a lieu de constater que l'approche « nexus HDP » se concrétise au niveau central, à Kinshasa, et dans certains cas aussi au niveau provincial. Des plateformes d'échanges ont été créées entre bailleurs à Kinshasa et résultent en des partages d'analyse (contexte, risque…) mais pas encore tout à fait en un échange au niveau des stratégies ou programmes. Les coordinations « thématiques » fonctionnent bien : p.ex. groupe inter-bailleurs « Santé » avec sous-groupe « violence basée sur le genre ».

Par contre, certains partenaires congolais locaux interrogés (p.ex. AFEMA, APDIK et BVS) ne se sentent pas associés aux exercices de coordination à Kinshasa et disent dès lors se sentir à l'écart des prises de décision et des coordinations (cf. également sous la thématique 3 – Flexibilité) : ils reçoivent les informations par leurs partenaires belges mais ne sont pas activement associés aux processus de coordination. Tel a été le constat, en dépit des efforts de localisation dont nous fait part l'Ambassade, tant au niveau du Coordonnateur Résident du Système des Nations Unies qu'au niveau de la Belgique, pour inclure et représenter les organisations locales et nationales aussi.

Au niveau provincial, un cadre pour la coordination thématique entre différents acteurs existe (p.ex. au Kasai oriental, ou au Tshopo : comité de pilotage d'Enabel, coordination « violence basée sur le genre » par ministère du genre, Groupe de Travail pour la Protection de l'Enfant, …) mais l'intensité de l'échange fluctue et donc aussi les résultats qui en ressortent.

Un défi particulier en ce sens, estimé très important notamment par Enabel, consiste à faire en sorte que ce soit la structure étatique congolaise (p.ex. ministère ou division provinciale du genre) qui pilote ces coordinations et non pas un acteur tiers (comme p.ex. UNFPA qui avait repris la coordination thématique des acteurs actifs dans le domaine « violence basée sur le genre » à Kinshasa) en vue de l'appropriation et de la pérennisation de ces structures de coordination.

La Belgique ou les acteurs belges participent à ces différents niveaux de coordination de par le biais de l'ambassade ou de certaines organisations (Enabel, Memisa, etc.). Ainsi, l'ambassade de Belgique a-t-elle pris en 2024 la co-présidence du groupe de coordination « nexus » inter-bailleurs (UE + autres grands bailleurs multilatéraux). Le « HUBSanté » créé par Memisa réunit tous les acteurs belges HDP actifs en RDC autour de la thématique « santé » ; les retours de cette initiative sont largement positifs.

Il existe parmi les interlocuteurs interrogés un consensus quant à l'utilité de ces plateformes de coordination, mais aussi un certain degré de frustration par rapport à leur (manque d') output au niveau opérationnel. En effet, si ces exercices de coordination permettent certes un partage d'informations et d'analyses, une coordination effective des différentes interventions en vue d'une meilleure complémentarité et synergie fait encore défaut.

Sélection des partenaires locaux et rôle des communautés locales

L'étude de terrain a pu relever que les organisations partenaires locales sont sélectionnées sur base de critères objectifs : de leur expertise dans le domaine concerné, de leur capacité à se connecter avec d'autres acteurs impliqués (par exemple groupes armés, collectivités locales, chefs de communautés en conflits, tels que conflits entre éleveurs et agriculteurs), et de leur capacité à s'adapter aux contextes fragiles. La plupart de ces organisations sont en effet déjà présentes dans la même région avec les mêmes thématiques depuis au moins 15 à 25 ans… elles sont bien intégrées et travaillent sur le long terme avec les acteurs locaux. Elles savent naviguer dans les espaces insécurisés.

Vu l'ancrage des organisations partenaires dans le terrain, l'implication des communautés locales semble garantie dans les cas étudiés. Les communautés sont associées aux exercices d'analyse contextuelle (cf. ci-dessous sous thématique 2), elles sont mobilisées et sensibilisées aux différentes thématiques (p.ex. droits des enfants, violence basée sur le

genre, etc.). Les autorités coutumières aident parfois à créer des structures avec qui les organisations peuvent travailler (p.ex. « jeunes pour la paix », structure déjà existante soutenue par VSF).

En guise d'exemple, BVES (WAPA), APDIK-AFEMA (VSF), Memisa, Enabel, travaillent tous avec des structures existantes qu'ils redynamisent et en même temps, ils suscitent la création de nouvelles structures quand c'est nécessaire. Parmi les structures créées et/ou redynamisées, il y a lieu de citer par exemple :

- ✓ Le RECOPE : Réseau communautaire de Protection de l'Enfant
- ✓ Le CLP : Comité Local de Protection
- ✓ CDM : Comité de Dialogue et de Médiation
- ✓ Le Groupe d'entraine et de la Transhumance
- ✓ Les zones ou centres de santé
- ✓ Les divisions provinciales du genre
- ✓ Etc.

Toutes ces structures sont pilotées par les membres des communautés. Ils constituent le socle pour l'appropriation et la durabilité du projet après exécution, et garantissent un ancrage dans les communautés locales.

Pour AFEMA, il s'agit là de « structures inclusives de pérennisation des acquis ». Ces structures sont impliquées dans l'élaboration des PCRS (Plan Communautaires de Réduction des Risques). C'est avec elle que le Consortium VSF-AFEMA-APDIK procède à l'identification des besoins des communautés.

Le Nexus HDP contribue-t-il à l'efficacité et à la durabilité ?

Pour tous les acteurs interrogés, il est clair que l'approche Nexus est importante pour contribuer à l'efficacité des interventions. Elle permet aux différents acteurs qui interviennent dans les zones instables de suivre ce que les autres font et de ne pas disperser les efforts. Mais pour plus d'efficacité il est souhaitable de déployer les « paquets complets HDP » au même moment, et dans la même zone. Et cela n'est pas souvent le cas…

« (…) Ainsi il y a des zones qui ont besoin du développement pour construire la paix, tandis que d'autres ont besoin de la paix pour aller vers le développement. »

Or, si la coopération belge ne peut pas prendre tous les aspects sur soi (c'est-à-dire dans les zones de conflits : veiller à financer parallèlement des interventions dans les trois piliers), elle devrait au moins s'assurer que d'autres acteurs sont actifs dans la région avec qui elle peut s'associer afin de créer une dynamique « nexus ».

Quant à la durabilité, il faut noter que les fluctuations du contexte sécuritaire et l'absence de l'engagement de l'Etat congolais constituent ici les principaux obstacles. Dans ce contexte précis, la durabilité ne dépend pas que des organisations de la société civile en RDC et des acteurs de la coopération internationale qui les appuient. La coopération belge peut bien financer des initiatives pertinentes, mais le gouvernement devrait aussi s'impliquer avec des structures viables susceptibles de préserver les acquis de ces programmes. Malheureusement, ce n'est pas le cas.

Do No Harm

Toutes les organisations interrogées ont mis le principe de « do no harm » au cœur de leurs programmes, voire l'ont adopté comme « philosophie principale », et ce surtout à travers l'inclusivité : l'ancrage dans les réalités du terrain, l'implication des communautés locales et le renforcement de structures existantes *(cf. ci-dessus sous « rôle des communautés locales »)*. Le dialogue constant – avec toutes les parties prenantes, autorités locales et communautés, pour comprendre les enjeux de tous – permet de renforcer les structures existantes, d'éviter des systèmes parallèles et non durables (ex. gratuité santé), d'éviter des fuites de cerveaux et l'aggravation de conflits communautaires, de comprendre et réduire les conflits, de poser les jalons pour l'appropriation des résultats, etc.

Sensibilité aux conflits

De façon générale, ce qui vaut pour le « do no harm » vaut également pour la sensibilité aux conflits des organisations : de par leur ancrage dans le terrain et leurs longues années d'expérience et la connaissance du contexte changeant, la sensibilité aux conflits est plus ou moins garantie.

De manière générale : dans le Kivu, le principe des acteurs étudiés est toujours d'impliquer toutes les communautés dans leurs interventions, et de s'assurer que les représentants des communautés avec qui on traite sont effectivement reconnus par leurs communautés. Cela est important car les ONG sont souvent à tort perçues comme « proches » ou « favorable » à telle ou telle communauté. Les organisations interviewées sont conscientes de ce risque et essaient de l'éviter. APDIK par exemple est plutôt constitué de personnes banyamulenge, mais ils ont consciemment choisi un chef de bureau qui ne l'est pas. Ils essayent de trouver une neutralité, de trouver un équilibre communautaire.

En revanche, l'étude de terrain n'a pas permis de déceler une pratique répandue « d'analyse de conflit » à proprement parler (cf. aussi ci-dessous, sous la thématique 2).

2.2 Thème 2 – Analyse et gestion des risques liés à la fragilité et réponses à des situations de crise

Le thème 2 avait été identifié comme « complémentaire » pour cette étude de cas en RDC. Pendant la collecte de données sur le terrain, la thématique a donc été abordée brièvement dans la plupart des entretiens pour les six interventions, mais n'a pas été analysée avec le même degré de profondeur que les thèmes 1 et 3.

2.2.1 Outils et pratiques d'analyse

Progrès et atouts	Défis
Toutes les organisations interviewées ont leurs propres outils et pratiques d'analyse.	**Outil FRAME très peu utilisé et seulement au niveau « macro », et il ne semble pas exister d'autres outils communs ou partagés par plusieurs acteurs.**
Mises à jour formelles régulières (annuellement / trimestriellement) et mises à jour informelles au quotidien.	**Analyses de risques, oui, mais pas « d'analyses de conflit » en tant que tels.**

Progrès et atouts	Défis
Dialogue constant avec partenaires locaux et ancrage dans le terrain permettent compréhensions profondes du contexte.	**En dépit de l'ancrage dans le terrain, certains aspects et nuances de conflits locaux et communautaires échappent encore aux analyses. Besoin de tenir compte / anticiper plus les dynamiques changeantes des conflits (historiques).**
Mise à profit d'analyses et monitorings par autres acteurs (p.ex. OCHA)	**Analyses contextuelles réunissent des éléments de contexte pertinents et alimentent la maitrisent des risques. Mais pas d'exemples où elles génèrent une compréhension systémique qui est ensuite mise à profit pour augmenter le potentiel de transformation du projet.** **Pas d'exemples trouvés de capacités / pratiques / envies de s'engager dans des analyses plus poussées des causes et dynamiques de fragilité ou de conflits.**
Synergie significativement accrue entre acteurs de la coopération belge.	**Outre les synergies avec OCHA, peu de synergie constatée avec les autres acteurs internationaux.**

De manière générale, il y a lieu de noter des progrès et atouts au niveau des approches par rapport à l'analyse contextuelle tant au niveau d'Enabel que des acteurs belges de la coopération non gouvernementale et leurs partenaires locaux.

Toutes les organisations interviewées disposent de leurs propres outils et pratiques d'analyse, que ce soient des analyses contextuelles ou analyses de risques. Les pratiques récurrentes comprennent : (i) analyses contextuelles et/ou des risques organisées en format « workshop » avec les partenaires une fois par an, (ii) un registre continu de risques accompagné d'une liste de mesures de mitigation, (iii) une analyse socio-anthropologique accompagnant le programme qui cartographie également les risques, etc. Souvent, ces analyses sont mises à jour de façon « formelle » à un intervalle régulier (p.ex. tous les trois mois ou une fois par an), mais des mises à jour « informelles » ont lieu presque quotidiennement, en fonction du contexte évoluant et des informations qui arrivent du personnel et des partenaires sur le terrain. En effet, ici aussi l'ancrage dans le terrain et le dialogue permanent avec les partenaires locaux et les communautés permettent une compréhension approfondie du contexte et des risques changeants. Ces « tableaux de risques » actualisés continuellement sont estimés très utiles : « ils permettent de suivre, presque à temps réel, la situation dans nos zones d'intervention ».

De plus, des analyses faites par de grandes organisations multilatérales (p.ex. le système de monitoring du contexte par OCHA) semblent être mises à profit par les acteurs belges. Par contre, l'outil FRAME n'est utilisé que par Enabel (parmi les organisations interviewées) et ce seulement au niveau du programme-pays.

Si l'on a pu constater clairement une conscience du besoin d'une analyse contextuelle / analyse des risques poussée, ainsi que de l'importance d'y associer le plus de partenaires locaux possibles, plusieurs répondants nous ont dit qu'il faudrait associer les partenaires ou les interlocuteurs communautaires locaux encore davantage dans les analyses de conflit à proprement parler, pour mieux comprendre et pouvoir anticiper les dynamiques des conflits (historiques) et les tensions qui peuvent surgir à tout moment sur le terrain.

En effet, si nous avons constaté que toutes les organisations interviewées mènent des analyses de risques, il n'y en a pas ou peu qui mènent des « analyses de conflit » à proprement parler. Il semblerait que ce genre d'outil est estimé propre au secteur de la paix, et n'est pas utilisé dans le secteur humanitaire ou de développement (même en zone de conflit).

De même, l'étude n'a pas permis de déceler des pratiques d'analyses des sources et mécanismes de résilience face aux différents défis de fragilité et aux conflits existants ou potentiels.

2.2.2 Adaptation aux crises

Progrès et atouts	Défis
Grand pragmatisme et créativité au niveau opérationnel pour trouver solutions *ad hoc* aux problèmes et dans des crises.	**Sentiment que les acteurs belges ne soient pas vraiment bien préparés à de grandes crises sécuritaires.**
Adaptation rapide du contenu des interventions à la nouvelle réalité (p.ex. crise Covid)	**Certaines organisations de développement évitent les zones de conflit très chaudes.**
Expérience et connaissance du terrain se capitalisent, notamment en un certain degré de capacité d'anticipation des crises.	**Stratégies de sortie restent sur papier : peu de planification de « l'après-intervention ».**

Pour toutes les organisations, les évaluateurs observent beaucoup de pragmatisme et de créativité en ce qui concerne l'adaptation quotidienne à des situations imprévues de crise (que ce soit des situations sécuritaires, crises sanitaires, tensions politiques, manifestations, grèves, coupures électriques, manque de provisions, etc.).

La qualité des contacts et le degré d'ancrage au niveau local sont certainement un grand facteur de succès, et permettent aux collaborateurs de terrain d'improviser quand le contexte l'exige. Certaines organisations travaillent explicitement avec un « crisis modifier »[2] qui leur permet de très rapidement dégager des fonds supplémentaires en cas de crise, tandis que d'autres organisations trouvent, de manière créative, certaines marges de manœuvre dans les lignes budgétaires au niveau des activités pour répondre à des problèmes « ad hoc ».

De plus, la plupart des organisations interviewées sont présentes dans leurs zones respectives d'intervention depuis plusieurs décennies : elles sont ancrées, connectées et expérimentées. Cela se capitalise lors de situations de crise : on sait quoi faire, à qui s'adresser, comment réagir et à quoi s'attendre. Cela se traduit aussi en une certaine capacité d'anticipation des crises notamment des conflits intracommunautaires (*exemple de BVES et les Wazalendo*).

En dépit de cette adaptabilité apparente sur le terrain, certains d'interlocuteurs estiment que les acteurs belges ne soient pas vraiment bien préparés à de grandes crises sécuritaires qui viendraient à menacer leur existence dans certaines zones. De telles lacunes de préparation se situeraient tant au niveau de la gestion et sécurité de leur personnel et celui de leurs partenaires, qu'au niveau de la continuité de leurs interventions. Ceci est lié au constat que certaines organisations de développement évitent les zones de conflit très chaudes, alors que les stratégies de sorties des organisations humanitaires n'y sont souvent pas menées à bout ou mises en œuvre. « L'après-intervention » n'est pas ou très peu envisagé, et on se retrouve avec un vide après le retrait des humanitaires.[3]

---

[2] Davantage de flexibilité a été introduite dans le financement par la DGD des ONG belges humanitaires pour leur permettre de s'adapter à des nouveaux besoins non prévus, avec un système appelé « crisis modifier » qui peut concerner 5 à 15% du budget.

[3] Les auteurs de ce rapport sont bien conscients que la distinction trop catégorique entre « organisations de développement » et « organisations humanitaires » ne reflète pas la réalité, dans la mesure où des organisations peuvent être actifs simultanément dans les deux domaines, ou mettre en œuvre des programmes à cheval entre les deux domaines. Pour des soucis de clarté, il a été opté de quand-même garder ces termes dans ce paragraphe, sans vouloir faire sous-entendre que cette catégorisation trop stricte doive être généralisée à l'ensemble des ACNG actifs dans les zones de conflit ou à besoins humanitaires.

2.2.3 Implication des partenaires locaux et inclusion communautaire

Progrès et atouts	Défis
Echanges réguliers entre acteurs de la coopération belge et leurs partenaires nationaux et locaux sur éléments du contexte évolutif.	**Besoin d'inclure encore plus les communautés locales dans les analyses de risques et de conflits.**
Philosophie des programmes basée sur l'inclusion et la participation. Travail de sensibilisation dans les communautés locales.	**Certaines personnes actives sur le terrain se disent éloignées de la prise de décision au niveau de la gestion de crises et demandent à être mieux informées et formées en la matière.**
Concept de "do no harm" est concrétisé par ce dialogue continu avec tous les acteurs et l'esprit de renforcement des structures existantes.	

Les partenaires locaux et communautaires des acteurs de la coopération belge sont de plus en plus impliqués dans la formulation, l'élaboration et la mise en œuvre des différents programmes. Les échanges réguliers sur les éléments du contexte permettent une programmation concertée des différentes actions à mener. Il s'agit d'un atout important qui donne sens à la notion de partenariat et qui permet aux partenaires locaux de mettre en œuvre des programmes qui correspondent à leurs agendas respectifs et qui cadrent avec les réalités contextuelles.

Toutes les organisations interviewées semblent en effet baser leurs programmes sur l'esprit d'inclusion et de participation et ce dès la phase de conception (théorie de changement, etc.) jusqu'à la mise en œuvre. En plus, un travail de sensibilisation est effectué dans les communautés de mise en œuvre des interventions pour rendre la présence du programme plus transparente et augmenter l'appropriation par les populations locales (p.ex. en matière de lutte contre la violence sexuelle).

Ce dialogue continu avec tous les acteurs et partenaires à tous les stades des interventions permet intrinsèquement d'éviter que les interventions nuisent ou pèsent davantage sur les lignes de conflit existants. Même si le concept de « do no harm » n'est souvent pas repris littéralement ou explicitement dans les documents de programmation, cela est visiblement présent dans les esprits de toutes les organisations interviewées. Un principe auquel souscrivent nombre de ces organisations, est de renforcer les structures existantes plutôt que de créer des structures parallèles, que ce soit au niveau politique (p.ex. travailler avec les divisions locales / provinciales des ministères) ou au niveau sectoriel (p.ex. travailler avec les zones et centres de santé existants). La stratégie de double ancrage d'Enabel (au niveau national et au niveau local) en est un bon exemple.

Si l'implication des partenaires et communautés locaux semble donc plus qu'acquis, plusieurs répondants de différentes organisations évoquent quand-même le besoin d'inclure encore davantage les communautés locales dans l'analyse de conflits communautaires et tribaux. Souvent, il est soudainement fait état de tensions, de situations d'inquiétude auprès de la population locale ou de restrictions de la libre circulation dans certaines zones à cause de soucis sécuritaires. Or, les causes profondes de ces constats ne sont souvent pas comprises / analysées / cartographiées, ce qui risque de limiter les capacités d'anticipation.

De même, certaines personnes travaillant sur le terrain ont exprimé leur sentiment d'éloignement par rapport à la prise de décision, surtout en cas de crise. Ils expriment leur souhait d'être mieux informés et aussi d'être formés en « gestion de crise » pour mieux comprendre les analyses et les décisions qui y découlent, et pouvoir y contribuer davantage.

2.3 Thème 3 – Flexibilité programmatique et budgétaire

Le thème 3 renvoie à l'adaptabilité des projets et programmes en fonction des contextes changeants que les organisations peuvent rencontrer sur le terrain. Ce thème était un thème principal pour trois interventions qui ont fait l'objet de cette analyse (même si la thématique a aussi été abordée, de façon plus sommaire, dans les entretiens pour les autres interventions).

2.3.1 Brève présentation des interventions étudiées pour l'analyse

1. *NGO Memisa - Medische Missie Samenwerking*

Memisa est une ONG médicale de droit belge qui défend l'accès et le droit à la sante pour tous les citoyens du monde, quel que soit leur statut, âge ou sexe. L'organisation travaille à l'amélioration du bienêtre des populations et à la réduction des inégalités sociales en termes de qualité et d'accès aux soins de santé.

Le projet qui a fait l'objet de cette étude de cas s'intitule « Équité en genre et santé au Sud-Kivu » et se focalise sur le renforcement des capacités des organisations locales actives dans le domaine de la santé pour l'atteinte de l'équité de genre et en particulier le respect des droits sexuels et reproductifs de la population. En RDC, il existe un très grand taux de mortalité des femmes à l'accouchement tandis qu'une femme sur quatre passe par une grossesse avancée avant l'âge de 18 ans. Le projet développé par Memisa répond donc à la nécessité de cibler les femmes, en mettant l'accent sur la santé sexuelle et reproductive pour aborder les problèmes sous-jacents conduisant aux grossesses non désirées et aux taux de mortalité à l'accouchement. Le projet opère dans la zone de sante MITI-MURHESA (Sud-Kivu).

2. Enabel - PLVS

Le programme d'Enabel qui a fait l'objet de cette étude de cas est le « Programme de lutte contre la violence sexuelle (PLVS) ». Ce programme a débuté en 2015 comme l'un des trois volets du programme « Santé » d'Enabel en RDC, et a depuis été adapté, approfondi et prolongé jusqu'en 2025. Sur base de deux piliers qui sont « une meilleure accessibilité des soins » et « une meilleure qualité des soins » pour les victimes de violence sexuelle, le PLVS prévoit quatre résultats :

- Résultat 1 : les structures décentralisées de la santé (de gestion et de prestation) sont renforcées dans la prise en charge des victimes de violence sexuelle ;
- Résultat 2 : un système de prévention communautaire de la violence sexuelle est mis en place dans la communauté et dans les écoles secondaires ;
- Résultat 3 : la prise en charge juridique des victimes est renforcée ;
- Résultat 4 : la prise en charge des victimes de violence sexuelle adaptée aux spécificités socio-culturelles et socio-économiques est assurée par l'utilisation des méthodes basées sur les évidences scientifiques.

Le programme est/a été mis en œuvre au Tshopo, au Sud-Ubangi, à Kwilu, au Kasaï Oriental et à Kinshasa.

3. NGO Médecins du Monde - DW/MMonde

MdM est une ONG belge qui poursuit une émancipation des rapports sociaux par la santé et s'appuie sur les techniques de l'empowerment, donc la conception et le développement de services de santé avec des populations et leurs acteurs publics ainsi qu'un investissement dans l'espace politique pour consolider des rapports sociaux plus justes.

L'étude ciblait essentiellement le projet « Renforcement de l'accès aux soins de santé sexuelle et reproductive, incluant les violences basées sur le genre, pour les déplacés, réfugiés et les populations hôtes en situation de vulnérabilité au Sud-Kivu ». Toutefois, il s'est avéré que le projet n'avait pas encore commencé, donc finalement les discussions autant avec MdM que ses partenaires locaux ont davantage focalisé sur leurs expériences de travail commun que sur le projet spécifiquement.

2.3.2 Aperçu des acquis et bonnes pratiques en matière de flexibilité

Bonnes pratiques existantes et améliorations récentes
Programmation participative et inclusive qui part du terrain (analyses parfois très approfondies du contexte socio-anthropo-culturel): flexibilité « préprogrammée ».
Application du « *grounded theory* » (prendre en compte la réalité socio-culturelle) dans la programmation pour identifier les faiblesses et améliorer la coordination entre les acteurs.
Flexibilité tient à la qualité du dialogue avec partenaires (institutionnels et partenaires de mise en œuvre) : permet improvisation en cas de crise (et « créativité » avec le budget).
Pragmatisme : instrumentaliser les modalités en fonction des besoins du terrain
Flexibilité opérationnelle « ad hoc » quand les problèmes concrets surgissent
Flexibilité budgétaire relativement positive au niveau des activités.

L'étude des six interventions a avant tout montré que les programmes et projets respectifs sont ancrés dans une connaissance approfondie du contexte et basés sur une préparation solide qui tient intrinsèquement compte d'un certain besoin de flexibilité dans un contexte connu comme volatile. Dès la programmation, le processus des organisations étudiées est participatif et inclusif, se basant sur des échanges avec les partenaires et communautés locaux, et la conception part décidément des constats sur le terrain. Ceci, combiné avec une étude approfondie du contexte (par exemple l'étude socio-anthropo-culturelle, basée sur la *grounded-theory*, qu'a fait mener Enabel par l'Université Catholique de Louvain et l'Université de Gand pour cadrer son programme PLVS) mène en effet à une flexibilité inhérente aux programmes qui tient d'emblée compte des crises, conflits et imprévus qui pourront surgir durant la mise en œuvre.

Cet ancrage dans le terrain, aidé par le fait que la plupart des organisations interviewées (belges et congolaises) sont présentes sur le terrain et dans les mêmes zones d'intervention depuis parfois plusieurs décennies, font que la qualité des relations et du dialogue quotidien avec les partenaires, communautés et bénéficiaires locaux est telle qu'elle permet aux organisations « d'improviser » dès qu'une crise émerge ou que le contexte l'exige. En guise d'exemple, on peut penser à la clinique mobile (de PiN en partenariat avec MdM) ou encore aux adaptations rapides du PLVS quand la crise COVID a éclaté.

Ce pragmatisme adopté par les individus impliqués dans la mise en œuvre du projet est en effet d'une grande valeur ajoutée d'un point de vue de la flexibilité : au-delà des formalités, cadres et règles, les personnes responsables des projets semblent trouver des solutions « ad

hoc », improvisées et créatives, aux différents imprévus qui surgissent quotidiennement (p.ex. des coupures de courant ou de matériel, des grèves des services publics ou des médecins dans les centres de santé, des restrictions de la mobilité dues à des manifestations ou à des problèmes sécuritaires, des conflits familiaux ou intracommunautaire, des inondations, etc.).

La plupart des interlocuteurs interrogés ont en plus fait part de leur relative satisfaction en ce qui concerne la flexibilité budgétaire au niveau des activités : en cas de crise, des petits budgets peuvent rapidement être libérés ou réorientés, des activités peuvent être rajoutées, reportées ou reprogrammées, etc. et tout cela dans des délais de temps admissibles et sans trop de bureaucratie *(Memisa, MdM, Enabel et certains de leurs partenaires locaux respectifs)*. Dans un cas précis, MdM a obtenu l'accord de DGD pour utiliser un budget de 70.000 euros pour une activité imprévue en RDC grâce à la mobilisation de fonds non utilisés au Mali. La flexibilité que permet la coopération belge au sein du programme quinquennal des ONG, y compris entre les sous-budgets par pays, est louée par rapport à d'autres bailleurs (notamment l'UE) chez qui les lignes budgétaires seraient beaucoup plus strictement allouées à des activités précises et ne permettent pas cette adaptation d'activités en cours de route.

Un « crisis modifier » ou instrument semblable n'est pas utilisé par toutes les organisations interviewées. Cependant, certaines l'utilisent à grande satisfaction, même si on l'appelle différemment (notamment UNHCR, MdM).

Toutes les parties interrogées ont manifesté leur conscience de l'importance d'une flexibilité budgétaire et programmatique dans un contexte fragile à développements dynamiques et imprévisibles. Pour la UNHCR, la flexibilité que permet le financement de la coopération belge est cruciale dans un contexte fragile et dès lors très fortement appréciée.

2.3.3 Aperçu des défis et obstacles à la flexibilité

Défis et obstacles à la flexibilité
Lourdeur et rigidité de certains instruments de financement
Méconnaissance des possibilités de flexibilité sur le terrain
Budget moins ou pas flexible pour les organisations partenaires
Flexibilité souvent limitée aux activités
Manque de flexibilité géographique et de timing / durée
Gouvernance – difficulté dans coopération avec structures étatiques
Difficultés vécues dans la communication entre le terrain et DGD

Bien que les bonnes pratiques et les mécanismes de flexibilité sont indéniables et remarquables, *certains défis demeurent* en termes d'adaptabilité. Les procédures de financement de la coopération belge ont été critiquées par plusieurs personnes interviewées. Surtout les marchés publics et les conventions de subsides seraient trop chronophages et bureaucratiques pour pouvoir être utilisés de manière flexible dans un contexte fragile. La rigidité de ces instruments, souvent due au fait que ces instruments soient sujets à la législation belge non adaptée à un contexte fragile tel que la réalité congolaise, fait que certains partenariats pourtant très prometteurs n'aboutissent pas. L'organisation partenaire envisagée ne remplit par exemple pas les strictes règles pour un subside ou n'a pas les moyens de compéter dans un marché public, alors que sur le terrain on sait que l'organisation en question est de loin la mieux placée pour mettre en œuvre un certain projet.

Quelques répondants, surtout des organisations partenaires locales sur le terrain, ont affirmé « ne pas bien connaître les règles en matière de flexibilité budgétaire ». Ils vivent leur budget comme verrouillé. Quand ils agissent en consortium avec d'autres organisations partenaires, ils savent que les budgets ne pourront pas être transférés d'une organisation à une autre : « chacun se débrouille avec sa part ».

Une autre remarque qui est revenue à plusieurs reprises en parlant de la flexibilité budgétaire, est que cette flexibilité, si elle existe, se limite au niveau des activités et ne concerne pas la structure, les résultats ou les objectifs du projet ou programme. Or, dans un changement de contexte radical (comme le surgissement d'un grand conflit ou d'une catastrophe naturelle), une modification plus drastique des projets / programmes est parfois indiquée.

Plusieurs personnes ont en outre fait remarquer que si une certaine flexibilité budgétaire existe, pour être vraiment utile, elle devrait être accompagnée d'une flexibilité au niveau géographique et de la durée de l'intervention. En effet, souvent les circonstances contextuelles changeantes requièrent, selon les interlocuteurs, une prolongation du projet : les besoins se sont aggravés ou étendus à d'autres zones ou populations… Un budget de crise supplémentaire peut aider pour quelques mois, mais sans la flexibilité de prolonger ou étendre le projet si besoin en est, les effets de la crise sur le projet ne peuvent pas vraiment être mitigés. Il existe en effet un certain sentiment chez les partenaires qu'on clôture les projets trop tôt, que le financement devrait être plus fluide dans le temps (programmation multi-annuelle) sans date butoir à la fin de l'année qui oblige de clôturer le projet prématurément.

Dans ce cadre, nous avons pu constater un certain degré de frustration auprès de certains partenaires sur le terrain qui considèrent que la DGD manque de connaissances sur la situation réelle du terrain et qu'eux-mêmes, pourtant experts du contexte et du terrain, ne sont pas directement associés à la prise de décision autour de la programmation. Dans les efforts de coordination, à Kinshasa ou à Bruxelles, les organisations partenaires locales sont dans la plupart des cas représentées par leurs partenaires (ONG belges) mais n'y participent pas directement. Chez certains, cela crée le sentiment que les décisions en termes de budgets ou de durées de projets sont prises trop loin des réalités du terrain.

Un dernier défi important à considérer, mentionné à plusieurs reprises durant les interviews, est la difficulté de dialogue avec le gouvernement congolais dans le cadre par exemple de la programmation des activités. Les structures étatiques sont lentes et inefficaces, les fonctionnaires publics sous-payés et frustrés : il est difficile de compter sur eux pour mettre en œuvre des interventions avec la flexibilité souhaitée. En outre, on constate parfois des incohérences entre la programmation des partenaires et ce que le gouvernement a prévu de faire, ce qui rend l'implémentation encore plus difficile. « Le fait de coopérer avec les structures étatiques existantes devient alors plus un obstacle qu'une aide. »

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 ?
Éléments de réponse : *Pour toutes les six interventions examinées :* a) Il existe dans la coopération belge une flexibilité importante dont les organisations partenaires ont déjà eu à bénéficier dans les cas de crises. b) L'approche des organisations partenaires est souvent issue de et basée sur les besoins du contexte, grâce à leur longue et profonde expérience dans les zones d'intervention. c) L'ancrage local des programmes, l'inclusion des communautés concernées et le travail avec les structures (sociales et étatiques) existantes permettent une adaptabilité au contexte essentielle en région fragile.
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 ?
Éléments de réponse : *Pour les interventions étudiées aux Kivus :* a) Les programmes financés par la Belgique et étudiés pour cette étude dans le Sud-Kivu (WAPA – VSF – MdM) tiennent compte et intègrent, dans les limites de leurs budgets et possibilités, les trois aspects du Nexus. b) En même temps, ces organisations constatent que, de manière générale dans la région, l'approche Nexus est peut-être reconnue et vue comme essentielle, mais pas toujours mise en œuvre, dû à un manque de financement ou au cloisonnement traditionnel entre les trois clusters humanitaire – développement – paix. Ainsi par exemple, les « organisations humanitaires » se focalisent la plupart du temps sur le « life saving » et n'y sont pas pour le moyen ou long terme (résilience) tandis que les organisations de développement n'opèrent souvent pas dans les zones très instables. La coopération belge ne comble pas ces lacunes, et même si l'engagement belge conjoint (coopération, politique, diplomatique, militaire et économique) va déjà bien plus loin, il existe consensus que cela n'est évidemment pas de la seule responsabilité belge et qu'il est impossible pour la Belgique d'avoir un impact unilatéral si ses interventions ne sont pas cadrées dans un écosystème plus large et en lien avec d'autres acteurs.
1.3. Les analyses contextuelles et la compréhension du contexte de fragilité locale sont-elles suffisamment solides et sont-elles régulièrement actualisées ?

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

Éléments de réponse :

a) Pour les six interventions étudiées : oui les analyses de contexte sont profondes, ancrées dans le terrain et régulièrement mises à jour, même si des améliorations, surtout au niveau des analyses de conflit dynamiques, peuvent toujours être apportées.

b) Qu'il s'agisse de l'intervention n°1 (WAPA) ou de l'Intervention n° 2 (VSF), il semble que la coopération belge s'aligne bien sur le contexte de fragilité local. Bwegera et Kelehe où étaient déployées ces interventions sont en effet des zones de très grande fragilité. Les déclarations des bénéficiaires attestent que la coopération belge tient compte de cet aspect, et que les organisations en question savent naviguer dans des espaces insécures et entre différentes parties dans des conflits communautaires, apportent des réponses aux besoins les plus fondamentaux (assistance médicale, toilettes publiques, etc.) et capacitent les organisations et structures civiles locales.

c) Pour les six interventions étudiées : Les organisations qui utilisent le financement de la coopération belge sont des organisations bien ancrées dans les zones et connaissent bien le contexte. Elles collaborent directement avec les organisations locales et/ou gouvernementales, et arrivent alors facilement à naviguer dans ces situations de fragilité. Le seul problème, tel que ressenti par des interlocuteurs, serait celui de « l'absence des acteurs de la DGD ayant une connaissance des zones » dans lesquelles les interventions ont lieu, ce qui rend parfois difficile et lourd le reportage technique ou la demande d'une flexibilité budgétaire.

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

Éléments de réponse :

Pour les interventions au Sud-Kivu (Wapa et VSF)

a) L'approche belge en matière de fragilité se concrétise par un déploiement des interventions en tenant compte des besoins et demandes locaux et en œuvrant pour une certaine complémentarité des interventions. Une bonne cohérence entre organisations et interventions se laisse observer. Par exemple, si BVES (WAPA) s'implique dans la libération d'enfants associés aux groupes armées, d'autres organisations telle que MdM interviennent directement après la libération dans la prise en charge médicale et psychologique.

b) Bien que la coordination des acteurs HDP soit parfois encore difficile du fait du manque d'une structure de coordination officielle, la collaboration entre acteurs reste efficace.

Pour les autres interventions étudiées (Enabel, Memisa, MdM)

c) L'ancrage dans et la connaissance du terrain ainsi que l'échange permanent avec les parties prenantes locales (organisations partenaires, communautés, autorités locales, structures sociales, etc.) permettent la flexibilité et adaptabilité nécessaire pour intervenir avec succès dans des contextes fragiles.

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 ?

Éléments de réponse :

a) Données collectées limitées ne permettent pas de répondre à cette question.

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. ?

Éléments de réponse :

a) Difficile d'affirmer parce que cela n'a pas fait l'objet de l'étude de cas. Mais nous avons observé une complémentarité localisée dans les zones d'étude :
   - Complémentarité entre les actions de WAPA-BVES avec celle de UNICEF- Protection-Enfants, P-DDRCS, MONUSCO-Protection Enfants,
   - Ou encore MDM-Belgique et PIN (People In Need) dans le territoire d'Uvira.

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 ?

Éléments de réponse :

a) D'un côté, l'appropriation est prometteuse du fait que les organisations interviewées travaillent toutes en collaboration étroite avec des organisations locales et/ou gouvernementales. Cela permet une meilleure appropriation du projet (en théorie…).

b) D'un autre côté, cet effort de localisation ne garantit pas une continuité à la fin du projet : la faiblesse et le non-engagement du gouvernement congolais ainsi que l'absence de services sociaux rend la population plus vulnérable et les acteurs formés peu enclins à travailler gratuitement / sans motivation.

c) De ce sens, certains estiment que le degré d'appropriation et de durabilité est très faible (pour la RDC). À certains endroits, les organisations partenaires locales et les bénéficiaires interrogés ont été très critiques à ce sujet.

d) Pour Enabel (PLVS) : le degré d'appropriation semble plus acquis (les centres de santé devenues expertes, les communautés sensibilisées au sujet de la VBG) grâce, entre autres, à l'engagement à long terme d'Enabel et les efforts d'ancrage local. Mais ici aussi, on perçoit l'absence de l'état, la rotation trop rapide du personnel de santé (surtout le personnel formé par Enabel qui est souvent appelé à aller renforcer le ministère de santé et disparait ainsi du terrain) et la faible motivation des fonctionnaires et prestataires de services publics (dû au manque de financement) comme obstacles à l'appropriation et la pérennisation des résultats du programme.

e) Dans la mesure du possible, la coopération belge devrait renforcer la collaboration avec et entre le gouvernement et les structures viables de la société civile.

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 ?

Éléments de réponse :

a) Dans les limites des données collectées, nous avons pu constater une grande satisfaction, tant auprès des gestionnaires que des partenaires ou bénéficiaires interviewés, des résultats envisagés et obtenus par les six interventions. Si les objectifs des différents programmes ont pour autant été atteints, est difficile à affirmer (l'efficacité ou l'atteinte d'objectifs n'ayant pas fait l'objet de cette étude de cas).

b) Le contexte fragile ne rend pas les zones d'intervention inaccessibles. C'est le point de vue de toutes les organisations interviewées qui sont habituées à travailler dans les contextes d'insécurité et de fragilité.

2.2. Quels sont les résultats obtenus et peuvent-ils être considérés comme une réussite dans un contexte fragile ?

Éléments de réponse :

a) Par rapport aux interventions examinés, il y a lieu de noter que d'une manière générale les résultats envisagés sont atteints. Pour le consortium VSF-APDIKI-AFEMA, par exemple, les sources croisées sont d'accord que :
   - Les séances de formation et de dialogue organisées par APDIK ont contribué à la réduction des attitudes de stigmatisation et ont renforcé la cohabitation pacifique entre principalement les Banyamulenge et autres communautés de cette partie du territoire d'Uvira.
   - Les AGR octroyés par VSF ont permis de mobiliser les gens autour d'une activité génératrice des recettes pour ainsi contribuer à la réduction de la pauvreté,
   - Dans le contexte fragile ponctué par le phénomène Wazalendo, BVES (et d'autres EAP) sont parvenus à libérer 256 enfants associés aux groupes armés pendant qu'un Centre d'accueil et de rééducation financé par le MONUSCO est en pleine construction etc.

De même, les autres organisations interviewées sont largement positifs quant aux résultats de leurs programmes respectifs, que ce soit dans le domaine de la santé, de la lutte contre la violence sexuelle, ou autre. Quelques exemples de « success stories » à potentiel durable :

a) La création des cliniques mobiles (MDM)
b) La mise en place d'un canal de diffusion pour rendre compte des activités réalisées dans le domaine de la santé sexuelle des adolescents et des jeunes.(Memisa)
c) Un protocole de prise en charge de victimes de violence basée sur le genre intégré et standardisé dans plusieurs régions d'intervention (Enabel)
d) Au Kasai et au Tanganyika il a été développé le « village au retour » , permettant un bon retour de la population déplacée (HCR)

2.3 Dans quelle mesure, les interventions mises en œuvre dans des contextes fragiles volatils ont pu contribuer aux objectifs à long terme ?

Éléments de réponse :

Difficile de dire que ces interventions ont contribué aux objectifs à long terme. Mais ce qui sûr est qu'elles ont été réalisées aussi grâce à un engagement des acteurs locaux qui sont impliqués dès le départ. Ces acteurs ont appris à agir en synergie. C'est donc un dispositif local qui pourrait servir de points d'ancrage aux interventions à venir.

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

Éléments de réponse :

Forces :

a) Analyses de risques informelles par chaque organisation grâce aux points focaux qui vivent dans les zones d'interventions à grande fragilité.
b) Certaine coordination / partage des analyses entre organisations (p.ex. OCHA)

Lacunes :

a) Sentiment généralisé auprès de plusieurs répondants que les acteurs belges ne soient pas vraiment préparés à des surgissements de crises et conflits à grande échelle

menaçant leur propre existence sur place. Souvent, l'improvisation au jour le jour est de mise.

b) L'éclat de violences « aléatoires » est difficilement prévisible : p.ex. les violations des sites humanitaires des déplacés (Ituri et Nord Kivu), les attaques par des groupes armés à des civiles de façon complètement aléatoire (Goma et région)

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 ?

Éléments de réponse :

a) Les organisations semblent avoir une bonne conscience des thèmes transversaux, et l'appliquent dans la mesure du possible dans le cadre de leurs programmes, où cela est pertinent :

   i. Certains des programmes étudiés ont comme principe directeur le thème transversal « genre » en termes de droit et accès à la santé (p.ex. Memisa, MdM, Enabel).

   ii. D'autres programmes intègrent des aspects du thème « changement climatique » (p.ex. VSF).

4 Conclusions principales de l'étude pays

Ancrage dans le terrain et inclusivité

Une force importante de la coopération belge en RDC, telle qu'observée à travers les six interventions analysées, est son ancrage dans le terrain. Pour toutes les interventions examinées, les organisations et leurs partenaires locaux sont issus du ou présents sur le terrain depuis des décennies, sont extrêmement bien connectés dans les communautés dans lesquels ils agissent, coopèrent avec des autorités et organisations locales et renforcent les structures existantes plutôt que de créer des structures parallèles.

Ils comprennent et connaissent les (potentiels de) conflits existants ou historiques. Cela est très avantageux dans un contexte fragile à grands risques : les organisations connaissent les contextes, savent naviguer en zones insécurisées, ont une adaptabilité et une créativité d'improvisation en cas de crise ou d'imprévu. Cet esprit d'inclusivité présent chez toutes les organisations interviewées garantit également que le principe de « do no harm » soit respecté et mis en pratique.

Nexus et coordination entre acteurs

S'il existe des efforts bien visibles et appréciés de coordination au niveau de chaque programme entre les différentes organisations partenaires et leurs interlocuteurs locaux, ainsi que des plateformes d'échange (in)formelles entre différents bailleurs et partenaires autour de certaines thématiques, tant à Kinshasa que sur le terrain, une vraie mise en œuvre de l'approche « nexus » fait encore défaut. Souvent, les trois « paquets » du nexus ne sont pas présents en même temps dans une même zone d'intervention pourtant caractérisée comme extrêmement fragile (soit la zone est trop instable et l'aspect développement n'y est pas déployé, soit la zone n'est pas « en crise acute » pour que l'humanitaire y soit actuellement présent). Or, pour que les bénéfices de la logique du nexus soient pleinement mis à profit, il faut que les trois aspects agissent en synergie. La mentalité des « clusters » reste prédominante sur le terrain. Exception faite pour plusieurs organisations à double ou triple casquette, on est soit dans le développement, soit dans l'humanitaire ou soit dans la paix. Les évaluateurs observent encore peu de coordination, partenariat ou synergies entre ces clusters, avec toutes les conséquences négatives que cela entraîne pour la pérennisation des acquis des interventions dans les différents domaines.

Appropriation et durabilité

Les conclusions sur l'appropriation et la durabilité sont triples. D'un côté, il y a clairement de grands efforts de la part des acteurs belges pour renforcer les structures locales étatiques et non-gouvernementales congolaises afin de soutenir l'appropriation des interventions et la pérennisation des acquis. Mais d'un autre côté, le manque de synergie « nexus » complique la durabilité ; les « humanitaires » pensent encore trop peu à « l'après-intervention » et laissent un vide après leur départ. La même chose vaut pour les efforts au niveau de la « paix », p.ex. la démobilisation d'enfants soldats : si ces acquis ne sont pas suivis d'un encadrement « développement », les risques de rechute sont très réels. Par ailleurs, la faiblesse (ou parfois carrément l'absence) de l'État congolais et donc des appuis ou services sociaux publiques dans les zones d'intervention entrave encore davantage la durabilité et pérennisation des résultats des interventions.

Flexibilité et adaptabilité

L'adaptabilité des interventions semble assez grande, surtout grâce à la qualité des contacts locaux, l'ancrage dans le terrain et le pragmatisme des gestionnaires des projets qui permet d'improviser et de trouver des solutions « ad hoc » aux problèmes qui ont tendance à surgir presque quotidiennement en contexte fragile.

La plupart des personnes interviewées sont en outre plutôt satisfaites du degré de flexibilité budgétaire de la coopération belge. Tant UNHCR que les ACNG ont loué la flexibilité du financement belge en comparaison à celui d'autres bailleurs. Les gestionnaires de toutes les interventions étudiées disent pouvoir trouver plutôt facilement des marges de manœuvre en cas de (petite ou moyenne) crise. Or, cette flexibilité se situe surtout au niveau des activités : c'est là que les lignes budgétaires peuvent être déployées autrement qu'initialement prévu en cas de contexte fluctuant : des activités peuvent assez facilement être reportées, remplacées ou rajoutées. Par contre, au niveau programmatique, au niveau des résultats, des objectifs ou de la durée des programmes, la flexibilité n'est pas encore acquise. Plusieurs répondants ont fait part de leur souhait que la flexibilité budgétaire soit aussi répandue au timing des projets, qu'on devrait pouvoir prolonger en fonction des besoins changeants dans un contexte fluctuant.

Il semblerait en plus que cette relative flexibilité vaut surtout pour les organisations belges, mais moins pour leurs partenaires locaux qui vivent leur budget comme « verrouillé » et disent « ne pas connaître les règles pour la flexibilité budgétaire ».

Une grande frustration existe autour de la rigidité des instruments comme les marchés publics et les subventions, jugées inadaptés à un contexte fragile. Une autre entrave à la flexibilité est l'inefficacité des services publics congolais : la difficile coopération et coordination complique une mise en œuvre flexible des programmes et projets.

Sensibilité aux conflits et gestion des crises

Grâce à l'ancrage dans le terrain et le dialogue constant avec les partenaires et parties prenantes locaux, la sensibilité aux conflits des organisations est plutôt bonne. Par contre, il n'existe parmi ces organisations pas de pratique répandue d'« analyses de conflit » à proprement parler, c'est-à-dire des analyses cartographiant toutes les parties au conflit (directes et indirectes), l'historique du conflit, les intérêts sous-jacents des différentes parties (économiques, politiques, sécuritaires, ethniques, etc.), les interférences extérieures, les zones d'influence géographiques, les dynamiques changeantes à attendre, les alliances, etc. De telles analyses de conflits, de par leur caractère dynamique (travaillant p.ex. avec différents scénarios hypothétiques etc.) sont pourtant très utiles pour anticiper et se préparer à des éclats de violence et de conflits armés. Or, il semblerait que ce genre d'outil est estimé propre au secteur de la paix, et n'est pas utilisé par les acteurs belges ou leurs partenaires dans le secteur humanitaire ou de développement (même en zone de conflit). Ceci mène à la crainte, exprimée par différents interlocuteurs de cette étude, que les acteurs belges ne sont pas vraiment bien préparés à de grandes crises, guerres ou conflits violents qui viendraient à menacer leur propre existence sur le terrain. Différentes personnes déployées sur le terrain ont d'ailleurs exprimé leur souhait à être mieux formées en gestion de crise.

5 Annexes

5.1 Annexe 1 – Aperçu des questions abordées par thème

Thème 1

Thème 1 : Coordination et synergies entre acteurs - Nexus HDP	
Questions	**Lien avec les questions d'évaluation**
1.1. Pertinence et implication des acteurs, *Do No Harm* 1.1.1. Pourquoi et comment l'intervention a-t-elle vu le jour ?	1.5, 2.1, 2.2, MS1.1, MS1.2, MS1.3
1.1.2. Quels sont les enjeux clé, les principaux défis, les intérêts communs ainsi que les attentes et, le cas échéant, les réserves des acteurs ? Comment ces enjeux ont-ils été communiqués aux populations locales ?	1.6
1.1.3. Quel est le rôle joué par les communautés locales, les autorités coutumières, les Commissions foncières ? Quel est leur degré d'implication et d'appropriation dans le projet ?	1.6, 1.8
1.1.4. Quelle est la place du *Do No Harm* dans cette coordination et dans les relations avec les populations locales, notamment en prévention de possibles exactions contre les civils de la part des groupes armés ?	1.4, 1.5, 1.6, 1.7, 2.2
1.2. Dans quelle mesure et comment les actions menées sont-elles significatives pour comprendre les **caractéristiques**, les **points de force** et les **défis** de l'approche Nexus HDP et/ou Coordination 3D adopté par la Belgique / mis en œuvre par des acteurs belges ? Quels sont les perspectives des acteurs du Nexus vis-à-vis des crises politiques (par ex. coup d'état au Niger en juillet 2023, ou crises récurrentes dans l'est de la RDC) et de leurs implications pour la région ?	1.5, 2.1, 2.2, MS1.1, MS1.3
1.3. Quels sont les liens entre la **coordination** des acteurs belges du Nexus HDP et/ou de l'approche 3D et la **cohérence** avec les actions des partenaires nationaux, européens et internationaux de la Belgique ?	1.7, MS1.1
1.4. Dans quelle mesure et comment la sensibilité aux conflits est-elle prise en compte dans les interventions de coopération au développement dans la zone d'interventions ? 1.4.1. Comment s'assure-t-on de ne pas involontairement peser sur les lignes de conflit ? 1.4.2. Une analyse des conflits régulièrement actualisée, fait-elle partie de l'analyse de contexte de l'intervention, tant dans la phase de l'élaboration qu'au niveau du monitoring durant la mise en œuvre ? Est-elle efficace ? 1.4.3. Comment les partenaires/représentants communautaires sont-ils sélectionnés dans les interventions ? Y a-t-il des mécanismes	1.5, 1.6, 1.9

Thème 1 : Coordination et synergies entre acteurs - Nexus HDP	
Questions	**Lien avec les questions d'évaluation**
ou des pratiques assurant l'inclusivité des groupes vulnérables (par ex. femmes ou groupes nomades) ?	
1.5. Dans quelle mesure et comment l'application du Nexus HDP et/ou de la coordination 3D contribue à **l'efficacité** et à la **durabilité** de la coopération belge au développement dans la zone d'intervention ? 1.6. Y a-t-il des approches spécifiques pour en promouvoir l'appropriation par les partenaires nationaux ?	1.4, 2.1, 2.2, 2.3, MS1.1, MS1.2, MS1.3
1.7. Quelles bonnes pratiques et leçons apprises sont pertinentes pour d'autres secteurs d'intervention / d'autres régions ou pays ?	Question transversale

Thème 2

Thème 2 : Analyse 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 ? 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 ?	1.3, 1.4, 1.9, 2.4, MS1.1, MS1.2, MS1.3

Thème 2 : Analyse et gestion des risques liés à la fragilité et réponses à des situations de crise.	
Questions	**Lien avec les questions d'évaluation**
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 ?	
2.3. 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

Thème 3

Thème 3 : Flexibilité programmatique et budgétaire.	
Questions	**Lien avec les questions d'évaluation (QE)**
3.1. Un des principes fondamentaux d'une bonne approche en matière de fragilité concerne une **adaptation continue** aux contextes évolutifs de fragilité et aux leçons apprises à ce sujet. Cela demande une grande flexibilité programmatique et budgétaire, notamment dans une gestion souple et adaptative des activités prévues et de leurs enveloppes financières. 3.1.1. Dans quelle mesure cette flexibilité était-elle et est-elle actuellement possible dans la conception et la mise en œuvre des interventions (projets / programmes) de la coopération belge ? 3.1.2. Quelles sont les améliorations apportées les 5 dernières années pour augmenter cette flexibilité ?	1.1, 1.2, 1.4, 1.5, 2,4
3.2. Quelles pratiques et/ou quels mécanismes permettent déjà une adaptabilité et une flexibilité des programmes dans la réponse aux situations de crise et dans leur anticipation (par ex. le « *crisis modifier* ») ? Quels sont leurs points de force ?	1.1, 1.2, 1.4, 1.5, 2,4
3.3. Nonobstant ces bonnes pratiques et/ou mécanismes (le cas échéant), quels défis demeurent en termes d'adaptabilité et de flexibilité des programmes / interventions et de leurs mécanismes budgétaires ?	1.1, 1.2, 1.4, 1.5, 2,4

Thème 3 : Flexibilité programmatique et budgétaire.	
Questions	**Lien avec les questions d'évaluation (QE)**
3.3.1. Quelles sont les principales limites et/ou les obstacles cruciaux à la flexibilité requise ? 3.3.2. Quelles sont la nature et l'origine de ces obstacles à la flexibilité ? 3.3.3. Quelles sont les conséquences pratiques de ces obstacles ? Comment influencent-elles le degré d'efficience, d'efficacité et/ou d'impact des projets / programmes de la coopération belge en contexte de fragilité ? 3.3.4. Où se situent les mécanismes clé de prise de décision pour éliminer ces obstacles et améliorer le niveau de flexibilité ? Qui sont les décideurs clé et les acteurs susceptibles de les influencer ?	
3.4. Quelle seraient tant les priorités que les possibilités, opportunités et/ou bonnes idées pour structurellement augmenter la flexibilité programmatique et budgétaire, au niveau du siège et du terrain ?	1.1, 1.2, 1.4, 1.5, 2,4 Potentiellement toutes les QE